

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ESSAI

SUR LA

POLITIQUE COMMERCIALE DE L'ALLEMAGNE

DEPUIS 1914

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le 5 février 1923

PAR

François Félix LEGUEU

Président : M. GERMAIN MARTIN, professeur.

Suffrageants { *MM. PERREAU, professeur.*
DOLLÉANS, chargé de cours.

A. MALOINE ET FILS, ÉDITEURS

27, RUE DE L'ÉCOLE-DE-MÉDECINE, 27

PARIS 1923

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ESSAI

SUR LA

POLITIQUE COMMERCIALE DE L'ALLEMAGNE

DEPUIS 1914

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le 5 février 1923

PAR

François Félix LEGUEU

Président : M. GERMAIN MARTIN, professeur.

Suffrageants { *MM. PERREAU, professeur.*
DOLLÉANS, chargé de cours.

A. MALOINE ET FILS, ÉDITEURS

27, RUE DE L'ÉCOLE-DE-MÉDECINE, 27

PARIS 1923



INTRODUCTION

Par un paradoxe, dont il a été bien souvent fait état, l'Allemagne vaincue d'une guerre sans précédent dans l'histoire, a abordé la paix avec une économie à peu près intacte : pas de dévastation, une population suffisamment dense pour que les pertes de la guerre y fussent moins sensibles que partout ailleurs, une organisation productive qu'un simulacre de révolution atteignit à peine.

Aujourd'hui cependant nous voyons ce pays présenter les apparences d'une nation à merci, apparences qu'il a entretenues diligemment ainsi que nous le verrons, mais auxquelles il semble bien qu'il se laisse prendre lui-même désormais, en attendant que par le jeu des lois économiques imprescriptibles elles soient devenues réalités.

Il y a, quoi qu'il en soit, une contradiction frappante entre la capacité de production de l'Allemagne demeurée intacte sinon renforcée, et l'état présent de son commerce extérieur, dont, malgré leurs imperfections souvent volontaires, les statistiques du Reich révèlent l'instabilité.

Doit-on voir là une conséquence lointaine des mesures assurément artificielles et exceptionnelles que l'économie de guerre imposa à l'Empire bloqué ? Est-ce nécessité de lutter contre les dispositions restrictives en la matière du Traité de Paix ? Est-ce le complément d'une manœuvre politique plus géné-

rale destinée à esquiver les obligations de ce Traité et notamment ses charges financières ? Autant de questions qu'il n'est pas indifférent de chercher à résoudre : non seulement, en effet, la conception d'une Allemagne et d'une France économiquement isolées ne saurait relever que d'un nationalisme exaspéré, mais encore du seul point de vue des Réparations, nous avons un intérêt évident à prévenir la ruine de notre débiteur et à le mettre en situation d'utiliser le fruit de sa production aux paiements dont l'importance semble désormais proscrire tout autre mode de règlement.

L'étude de la politique commerciale allemande depuis 1914, que nous nous sommes proposée dans ce travail forcément rapide, participe donc de l'actualité beaucoup plus que de l'histoire économique.

C'est dans cet esprit que nous essaierons de montrer comment, sous la pression des circonstances et pour répondre au blocus, le Gouvernement allemand a été amené à prendre en main le commerce intérieur, et ce qui subsistait des échanges extérieurs. Réglementation de l'alimentation et de l'industrie jusqu'aux limites du collectivisme et de la nationalisation ; monopole des importations indispensables ; puis, pour les payer, les exportations étant insuffisantes, concentration et réquisition des moyens de paiement en devises étrangères : telles sont les principales mesures par lesquelles l'Allemagne s'est efforcée d'adapter son Economie nationale à la guerre, et de préparer la paix.

Avec les restrictions impérieusement nécessaires aux besoins du pays, d'autres mesures, à but économique, sont apparues qui n'ont pas cessé de se développer. Ce déplacement inouï de toutes les forces productrices n'a pu, en effet,

cesser brusquement avec la période de guerre. Nous retrouverons donc, bien au delà de la paix officielle, les restrictions innombrables, le contrôle universel, les réglementations, prohibitions en privilèges, bref toute cette armature de la guerre qui ne semblait pas devoir lui survivre. Mais c'est que, sur le terrain économique, la lutte se continue. Sans doute l'Allemagne a-t-elle pu invoquer la nécessité où elle se trouvait, au lendemain de la levée du blocus, de protéger son commerce extérieur. Ne lui fallait-il pas assurer son ravitaillement au moyen d'importations gigantesques qu'il était impossible d'abandonner à la libre initiative privée ? Ne lui fallait-il pas, puisque le change allemand se dépréciait sans cesse, éviter l'« Ausverkauf » du pays, c'est-à-dire empêcher l'étranger de profiter de circonstances provisoirement défavorables pour vider l'Allemagne de tous les éléments mobilisables de sa richesse ? Enfin, l'occupation de la rive gauche du Rhin qui ouvrait dans l'Economie allemande le fameux « Loch im Osten », la trouée de l'Ouest, n'exigeait-elle pas des précautions particulières ?

En réalité, si l'on doit voir une mesure de défense dans le régime du commerce extérieur allemand au lendemain de la guerre, c'est de défense contre le Traité de paix qu'il s'agit. Pour tourner les prescriptions relatives aux taxes et restrictions douanières (art. 264-270), celles concernant le traitement des ressortissants des puissances alliées et associées (art. 276-279), pour échapper, en un mot, aux obligations que lui imposait la partie X du Traité (Clauses économiques), il parut indispensable à l'Allemagne de garder concentré entre les mains de l'Etat le pouvoir de prendre toutes les mesures qui seraient nécessaires.

Mais cet aspect en quelque sorte négatif de la politique commerciale allemande n'est pas le seul ni le plus intéressant. L'idée directrice de l'Allemagne, c'est de prendre sur le terrain économique la revanche de sa défaite militaire. C'est un véritable plan de conquête économique qu'elle entend à réaliser, et nous la verrons mettre en jeu dans ce but, avec une ténacité incomparable, toutes les ressources de son habileté. La base de cette entreprise sera une politique rigoureuse des prix. Ces prix seront d'abord maintenus très au-dessous des prix mondiaux, au besoin par le moyen d'une dépréciation systématique de la monnaie nationale, dont la dévalorisation sera toujours moins rapide à l'intérieur que dans les rapports internationaux. Puis, dans les limites de cet écart, un organisme central fixera le prix de chaque exportation. On tiendra compte pour en déterminer le montant, d'une part du marché à conquérir et des rivaux à évincer, et, d'autre part, de l'état de concentration des grandes industries allemandes. On consentira donc des prix particuliers à certains acheteurs selon leur nationalité, la marchandise importée et la place où elle doit être vendue ; on imposera en même temps à certaines branches de la production nationale des sacrifices qui seront compensés, et au delà, par le développement des entreprises auxquelles elles sont intégrées.

Cette politique des prix ne peut suffire. Il faut la compléter car elle va se heurter à des réactions que sa brutalité même va provoquer ; les marchés vont se protéger contre ce « kolossal » dumping ; au besoin, ils se fermeront. C'est pour parer à ces dangers que l'Allemagne va tenter de lier la question des Réparations et celle de la liberté de son commerce extérieur. Elle affirme qu'elle ne pourra payer que

dans la mesure même où elle pourra exporter. Mais si cette proposition peut paraître vraie, c'est un étonnant sophisme d'en tirer cette conséquence que nous devons laisser l'Allemagne entièrement libre de conduire à sa guise son commerce, par les procédés les plus artificiels, vers les buts les plus dangereux pour nous, et de violer ainsi les engagements qu'elle a assumés, dans le temps même qu'elle prétend les remplir.

Encore ce qui précède est-il en quelque manière la thèse de la victoire économique intégrale ; mais, ainsi que nous le verrons dans la partie conclusive de cette étude, il n'est pas assuré qu'il soit de l'intérêt bien entendu des Alliés de l'adopter sans réserves.

Par certains de ses aspects, et non des moindres, le problème des Réparations, aux conséquences vitales pour notre pays, est étroitement conditionné par la conclusion que les événements, à défaut de la politique débile des chanceliers successifs, apporteront aux vicissitudes du régime commercial allemand.

ESSAI
SUR LA
POLITIQUE COMMERCIALE DE L'ALLEMAGNE
DEPUIS 1914

PREMIÈRE PARTIE
L'AVANT-GUERRE

Il est nécessaire de rappeler d'abord brièvement quelle était, en droit et en fait, la situation du commerce extérieur allemand en 1914, pour pouvoir déterminer les bouleversements que la guerre y a apportés.

Le Régime douanier allemand en 1914.

Le régime douanier de l'Allemagne résultait, avant la guerre, de la loi du 25 décembre 1902, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1906, et de droits conventionnels définis par des traités conclus avec l'Italie, la Belgique, la Russie, la Roumanie, la Suisse, la Suède, l'Autriche-Hongrie et la Bulgarie. La France, en vertu de la clause de la Nation la plus favorisée insérée à l'article 11 du Traité de Francfort du 10 mai 1871 était appelée à bénéficier du tarif conventionnel le plus réduit applicable à ces Etats.

La loi douanière de 1902 constituait une aggravation des tendances protectionnistes qui s'étaient déjà marquées dans les précédents tarifs. Cette aggravation résultait autant de l'élévation générale des droits portés au tarif que de l'augmentation du nombre des positions qui y étaient mentionnées, et qui passait de 391 à 946 et même à 1459, si l'on tient compte des subdivisions auxquelles correspondent des différences effectives de taxation.

Cette extrême spécialisation est un excellent moyen de protection : d'abord, on atteint et on frappe davantage certains produits confondus jusqu'alors avec d'autres de moindre valeur ; ensuite, on peut limiter très strictement les concessions faites en évitant de les laisser s'étendre aux nations qui, comme la France, jouissent simplement du traitement de la Nation la plus favorisée. Il est bien rare, en effet, qu'un produit ne trahisse pas son origine par quelque élément de sa qualité ou quelque détail de sa fabrication. On peut donc, selon qu'on le mentionne ou non, réserver un tarif de faveur à tel produit du pays déterminé, ou en exclure spécialement tel produit d'un autre pays.

Le législateur allemand avait usé très largement de cette faculté. On connaît le procédé par lequel le bétail français était exclu des réductions de droits inscrites au tarif conventionnel : n'étaient admises au bénéfice de ce tarif que des bêtes d'une race déterminée, élevées à 300 mètres d'altitude, et ayant passé chaque année un mois à au moins 800 mètres ; autant dire que ce tarif était réservé au bétail suisse. Mais il n'est pas indifférent de noter que les cotonnades, par exemple, qui, dans le précédent tarif, ne comprenaient que six catégories, en présentaient désormais 48. Pour les fers et articles

en fer, le nombre des taxes passait de 15 à 118, pour les soieries de 4 à 22, pour les lainages de 10 à 18.

En dehors de ces ingénieuses subtilités et de ces minutieuses précisions, le tarif de 1902 établissait des droits beaucoup plus élevés que les précédents, particulièrement en matière agricole. C'est qu'en effet, il avait été imposé au Reichstag par les agriculteurs allemands et leur puissante Ligue, le Bund der Landwirte, qui avait exigé et obtenu une protection renforcée au point de vue agraire.

Les agriculteurs avaient même obtenu la création d'un tarif minimum, à l'instar du système français. Le paragraphe 1 de la loi douanière du 25 décembre 1902 spécifiait que, pour le seigle, le froment, l'orge de malterie et l'avoine, les droits du tarif ne devraient pas être abaissés, par suite de dispositions conventionnelles, au-dessous de certains chiffres déterminés. Pour le blé, par exemple, les droits du tarif général étaient portés de 5 marks à 7 marks 50 et le taux minimum à 5 marks alors que le droit conventionnel était primitivement de 3 marks 50.

Or l'Allemagne, tout en adoptant un tarif autonome ultra-protectionniste, prétendait rester fidèle à sa politique de traités de commerce à long terme avec les Etats de l'Europe centrale, et c'était pour réserver le temps nécessaire aux négociations que le paragraphe 16 de la loi de 1902 laissait au Gouvernement le soin de fixer la date d'entrée en vigueur du nouveau tarif. Cette précaution était d'autant plus opportune que ce nouveau tarif surtout agrairien devait atteindre particulièrement les meilleurs fournisseurs de l'Allemagne, qui étaient aussi parmi ses meilleurs clients.

Malgré ces difficultés, le Gouvernement allemand était par-

venu, de 1902 à 1906, à conclure ou à renouveler des traités de commerce successivement avec 8 puissances : Belgique (22 juin 1904), Russie (28 juin), Serbie (29 novembre), Italie (3 décembre), Autriche-Hongrie (25 janvier 1905) et, un peu plus tard, Bulgarie (1^{er} août 1905). Ces traités étaient tous mis en application le 1^{er} mars 1906, pour rester en vigueur jusqu'au 31 décembre 1917. C'est seulement alors qu'une ordonnance du 27 février 1905 fixa au 1^{er} mars 1906 la date d'entrée en vigueur général de 1902.

Il convient de remarquer que ces traités comportaient beaucoup plus de consolidations de droits que de réductions. C'est ainsi que les tendances protectionnistes les plus accusées se conciliaient, dans le système douanier allemand, avec la conclusion de nombreux traités. Cette politique assurait les contractants contre toute modification de taxes, au moins pendant un temps déterminé. Mais surtout la spécialisation poussée au degré où l'avaient amenée les Allemands, dissimulait souvent des concessions parfois considérables (mais qui n'étaient pas apparentes parce qu'elles étaient exclusives), et permettait d'établir des courants commerciaux très actifs, entre pays également jaloux de leur protectionnisme.

On se ferait une idée fort inexacte du système douanier allemand, si l'on oubliait son caractère fiscal. Lorsqu'en 1819 les Etats enclavés dans les territoires de la Prusse acceptèrent de former avec elle une union douanière, le Zollverein, le partage des droits perçus avait été décidé, mais il n'allait pas sans difficultés. Après la fondation de l'Empire, il parut naturel à tous de lui attribuer comme ressources propres le produit des douanes. A la vérité, l'Empire tirait encore des revenus appréciables, d'une part de son domaine privé et

d'exploitations diverses, d'autre part des contributions matriculaires imposées aux Etats. Mais les premières étaient nécessairement limitées ; et les seconds soulevaient des protestations très vives, chaque fois qu'il était question de les augmenter.

C'est donc du produit des douanes que le Gouvernement fédéral tirait les ressources nécessaires pour financer la politique impériale ; et il n'y a aucun doute que le tarif de 1902 n'ait été adopté en grande partie à cause de l'intérêt pécuniaire qu'il présentait.

Ces remarques ne sont peut-être pas utiles dans un temps où la politique de l'Allemagne est soumise au contrôle de ses vainqueurs, et où toutes ses sources de richesses devraient être appliquées à la réparation des dommages qu'elle a causés.

Sous le bénéfice de ces observations, trois caractéristiques sont à retenir dans le régime allemand du commerce extérieur, à la veille de la guerre :

1° Une tendance protectionniste, en général, avec accentuation marquée de cette protection au point de vue agraire.

2° Une spécialisation à outrance permettant d'admettre, malgré cette protection exagérée, les produits intéressants dans des conditions favorables.

3° Un système de traités de commerce à long terme avec tous les pays de l'Europe Centrale assurant au régime des échanges une stabilité aussi grande que possible.

Le commerce extérieur allemand en 1914.

Quelle que soit la valeur doctrinale de ce régime, il avait, en tous cas, présidé à un remarquable développement du commerce extérieur allemand.

Ce développement économique de l'Allemagne était fonction de son développement démographique : sa politique commerciale avait rétabli puis maintenu, entre l'un et l'autre, un équilibre fécond.

En 1878, après que la concurrence des producteurs exotiques eut fermé aux agriculteurs allemands le marché anglais, le protectionnisme était apparu. Il avait provoqué un mouvement d'émigration intérieure vers l'industrie stimulée par de nouveaux tarifs douaniers. L'industrie se trouvait ainsi pourvue de main-d'œuvre en abondance, et elle pouvait, grâce à sa prospérité, lui assurer le travail demandé.

En 1892, la transformation était achevée, et, d'agricole, l'Allemagne était devenue manufacturière : dans cette voie nouvelle, ses succès furent éclatants.

C'est qu'on avait parfaitement compris que, pour soutenir un développement industriel prospère, il fallait un commerce d'exportation important et progressant rapidement.

Pour assurer ce commerce, un programme défini avait été rempli : l'organisation rationnelle de l'industrie, de la banque, des transports.

I. — L'INDUSTRIE

On avait reconnu que la tendance était à la production sur une grande échelle, dans la plupart des industries, et que

les maisons qui pourraient réaliser de grandes ventes sur le marché industriel profiteraient d'un énorme avantage sur leurs concurrentes.

De là, dans l'industrie allemande, une concentration poussée très loin, dans deux voies différentes : horizontale et verticale.

Le premier mode de groupement est le plus connu parce qu'il se manifeste par la création de cartels. Ceux-ci trouvent en Allemagne les conditions les plus favorables à leur développement. D'une part, en effet, ils ne s'appliquent qu'à des marchandises se vendant par grandes quantités et avec des différences de prix peu appréciables, et ils réclament, d'autre part, chez les membres de l'entente, une forme d'esprit qui leur permette de se soumettre aux enquêtes forcément inquisitoriales que suppose ce système. Lié par sa nature même à la production en série, le cartel, on le sait, ne concerne que les ventes. Il s'agit donc d'une forme de concentration commerciale, dont il faut ajouter qu'elle est partielle, en ce sens qu'elle ne s'applique souvent qu'à une fraction de la production des usines — membres, et limitée dans le temps à des périodes toujours courtes.

Définitive au contraire est l'intégration qui marquait en Allemagne des progrès rapides, et faisait pièce aux cartels, même dans leur domaine d'élection : les charbons. C'est ainsi que le syndicat rhéno-westphalien d'Essen, avait perdu du terrain et ne contrôlait plus en 1913 que 88,9 % de la production du bassin au lieu de 98,7 % en 1903. Il n'y a aucun doute que ce mouvement ne soit accentué pendant et depuis la guerre, et que la concentration verticale n'apparaisse aujourd'hui comme un des caractères essen-

tiels de l'industrie allemande, car si gigantesques que soient les entreprises intégrées, elles ne semblent pas encore avoir rencontré la limite où les arrêtera la loi du rendement non proportionnel.

Ce mouvement de concentration et d'expansion avait eu, dès l'origine, une influence décisive sur le commerce extérieur allemand et, incidemment, sur la banque étrangère allemande.

II. — LES BANQUES

Car c'était un autre facteur d'importance que la division des intérêts industriels allemands en un petit nombre de groupes, dont chacun dépendait d'une des grandes banques, ou était lié avec elle. Il en était ainsi dans d'autres pays, et notamment dans ceux où la banque était centralisée — comme au Canada, — mais cela était particulièrement apparent, et d'ailleurs reconnu, en Allemagne. Là, chacune des banques était obligée de prendre en main l'intérêt de ses clients importants en supportant elle-même quelques risques de sacrifices temporaires. C'est sans doute le motif dominant pour lequel chacune des grandes banques, l'une après l'autre, s'était appliquée à la pénétration étrangère.

On sait, en effet, que les banques allemandes sont toutes des banques d'affaires, ou, comme disent les Allemands eux-mêmes, des « banques à tout faire », allerlei Entreprisen.

Primitivement, l'Allemagne était très pauvre et les dépôts dans les banques insignifiants. Pour attirer les capitaux, il fallait leur offrir des bénéfices élevés ; et pour cela faire preuve de hardiesse.

Les risques étaient grands, évidemment, mais des crises

périodiques éliminaient les instituts les plus faibles et sélectionnaient les plus sains sous la direction de la Reichsbank. C'est ainsi qu'en 1901, et pour ne considérer que les fameuses « 3 D » le bilan de la purification (Reinigung) s'établissait ainsi :

La Deutsche Bank	absorbait 49 banques.
------------------	-----------------------

La Diskonto Gesellschaft	»	28	»
--------------------------	---	----	---

La Dresdner Bank	»	41	»
------------------	---	----	---

En dehors de ces fusions définitives, la concentration bancaire était favorisée par la formation fréquente d'« Interessen Gemeinschaften », ou communautés d'intérêts, qui constituaient des alliances très stables.

Il y avait là une organisation peut-être imprudente, mais qui était à même de consentir à l'industrie les plus larges crédits.

L'idée est assez répandue que le Gouvernement allemand était intervenu lui-même énergiquement dans le but de stimuler le commerce d'exportation et avait fait pression sur les banques, les invitant à développer leur expansion plus vite que leurs seuls intérêts privés ne l'auraient exigé. S'il est vrai que les banques allemandes poursuivaient à l'étranger le développement d'intérêts nationaux, du moins peut-on expliquer leur administration par des considérations d'affaires pures.

III. — LES TRANSPORTS

On sait combien étroits étaient, en Allemagne, les liens qui unissaient l'industrie aux Compagnies de navigation ; la première faisait prospérer les secondes en leur réservant ses

produits, et celles-ci, à leur tour, ouvraient à celle-là des débouchés nouveaux.

Les compagnies de navigation étaient elles-mêmes unies aux entreprises de transports terrestres par d'ingénieux tarifs soudés, grâce auxquels on drainait, par exemple, vers Hambourg, une partie du trafic normal de Trieste.

Les chemins de fer en Allemagne appartenaient en effet aux divers Etats, et ceux-ci s'inspiraient, dans la fixation des tarifs, de considérations bien étrangères au prix de revient : il s'agissait de soutenir certains produits contre la concurrence internationale, de concourir au développement des ports de mer allemands, de permettre l'introduction à bas prix de marchandises jugées utiles.

En fait, les tarifs spéciaux portaient en 1913 sur 63 % du tonnage kilométrique, et sur 46 % des recettes.

Primes à la production et à l'exportation, moyens d'attirer le commerce de transit, secours divers à certaines industries, telles étaient les fins en vue desquelles étaient conçus et appliqués les tarifs allemands avec une rigueur et une méthode que nous imaginons difficilement en France.

Ces coutumes n'ont pas disparu : aujourd'hui encore, lorsque la hausse de prix oblige les chemins de fer allemands, rachetés par le Reich, à relever leurs tarifs, on les voit changer de catégories les produits qu'ils veulent favoriser, et pour lesquels on obtient ainsi les dégrèvements désirés.

Tels étaient les facteurs principaux de la prospérité allemande.

Pour la période 1903-1912, le trafic des principaux pays du globe révélait une augmentation de 53 milliards de francs,

passant de 113 à 165 milliards. Or, l'Allemagne entraînait dans cette augmentation pour 8 milliards, soit 15,4 %, assez loin en avant des Etats-Unis (6 milliards : 11,5 %), de la France ou du Royaume-Uni (5 milliards : 9, 6 %). Dans le classement général, l'Allemagne restait, il est vrai, au second rang des principales puissances d'échanges, mais l'écart qui la séparait du Royaume-Uni était descendu de 6,6 % à 2 4%.

On peut d'ailleurs réunir en un tableau la part, le pourcentage et le rang afférents aux principales puissances d'échanges.

(Valeur en milliards de francs).

PRINCIPAUX PAYS D'ÉCHANGES	1903			1911		
	Valeur	Importance	Rang d'importance	Valeur	Importance	Rang d'importance
		%			%	
Royaume-Uni	21,0	18,6	1	26,0	15,7	1
Allemagne	13,6	12,0	2	22,0	13,3	2
États-Unis	12,4	11,0	3	18,3	11,1	3
France	9,1	8,0	4	14,1	8,5	4
Pays-Bas.	8,8	7,8	5	12,6	7,6	5

La balance commerciale apparente présentait la courbe suivante (en milliards de marks) (1) :

Années	Importations	Exportations	Déficit
1911.	9,7	8,1	1,5
1912.	10,7	9	1,7
1913.	10,8	10,1	0,7
1914 (du 1 ^{er} janvier au 31 juillet)	6,4	6	0,4

1. 1 Reichsmark d'or (Rmk) : 1,235 fr.

On peut estimer, d'autre part, à environ 1 milliard de marks l'excédent réel de la balance commerciale invisible.

Pour 1912, on trouvait exactement, pour le commerce spécial, et en milliers de marks :

Valeur totale des importations. . .	10.691.418
Valeur totale des exportations. . .	8.956.800

Et ces chiffres se décomposaient ainsi :

1° Au point de vue des pays de provenance ou de destination :

Principaux pays de provenance	Principaux pays de destination
Etats-Unis. 1.585.000	Royaume-Uni. 1.161.000
Russie 1.527.000	Autriche-Hongrie 1.035.000
Royaume-Uni. 892.000	Etats-Unis. 697.000
Autriche-Hongrie 829.000	France 689.000
France 552.000	Russie 679.000
Indes orientales 533.000	Pays-Bas 608.000
Argentine 444.000	Suisse 520.000
Belgique 386.000	Belgique 493.000
Brésil 313.000	Italie. 401.000
Italie. 304.000	Danemark 254.000

2° Au point de vue des marchandises importées ou exportées :

Principales marchandises importées	Principales marchandises exportées
<i>A. — Produits alimentaires</i>	<i>A. — Produits alimentaires.</i>
Froment 395.000	Seigle 125.000
Orge 444.000	Sucre 129.000
Mais 143.000	Bières 30.000
Bestiaux 97.000	
Café vert 252.000	
OEufs 187.000	

Principales marchandises importées.

B. — *Autres produits.*

Salpêtres	190.000
Houille, anthracite	190.000
Minerai de fer.	201.000
Cuivre	320.000
{ brut	579.000
Coton { fils	103.000
tissus.	58.000
Graines	161.000
Peaux brutes	478.000
Chevaux	100.000
Graines de lin.	104.000
Tourteaux de graines oléagineuses	116.000
{ brute	146.000
Soie { fleuret.	35.000
tissus	39.000
Tabac	150.000
Laine	405.000
Fils de laine	107.000
Bois de construction	335.000
Noix de palme	195.000
Caoutchouc	179.000

Principales marchandises exportées.

B. — *Autres produits.*

Coke.	125.000
Houille	436.000
Tissus de coton	421.000
Fils de coton	64.000
Verre brut.	119.000
Barres en fer, tôles, tuyaux	436.000
Rails.	58.000
Aniline, etc.	133.000
Cuir ouvré.	230.000
Machines et parties de machines	681.000
Papiers	134.000
Tissus de soie.	190.000
Peaux préparées	162.000
Vêtements, mode.	118.000
Tissus de laine	194.000

On peut résumer ainsi ces listes (1) :

	A l'importation	A l'exportation
	%	%
Matières premières et produits mi-ouvrés.	55	25
Produits manufacturés.	15	65
Produits alimentaires	25	9

1. A. Raffalovitch, *Economiste français*, 17 février 1917.

On remarque immédiatement l'importance considérable des importations de produits alimentaires et on fait apparaître un caractère essentiel de l'industrie allemande, une de ses faiblesses les plus graves et sa préoccupation constante : sa pauvreté en matières premières.

Ces tableaux, qui groupent d'une part les fournisseurs et les clients de l'Allemagne, et, d'autre part, les objets de leurs échanges, montrent quel était l'aspect du commerce extérieur allemand avant la guerre, et quel degré de perfection, mais aussi de complexité, il avait atteint. En somme l'Allemagne achetait au besoin très loin, aux Etats-Unis, à l'Argentine, au Brésil, d'abord les produits agricoles nécessaires à son alimentation, ensuite et surtout des matières premières en quantités énormes. Elle incorporait à ces produits bruts le travail de ses manufactures, auxquelles une organisation supérieure et une main-d'œuvre abondante et disciplinée permettaient des prix de revient particulièrement bas. Elle réexportait enfin ces produits transformés, pour une part importante, chez ses voisins immédiats : c'était bien *une usine de transformation*.

La prospérité éclatante de cette immense usine ne doit pas faire oublier sur quelles bases fragiles reposait son fonctionnement et cette nécessité dangereuse où elle était de se procurer au dehors presque toutes les matières premières dont elle avait besoin, sauf le charbon. Il faut donc prendre garde que les exportations allemandes, si brillantes qu'elles soient, étaient et sont grevées d'une lourde hypothèque et subordonnées étroitement aux conditions d'approvisionnement en produits bruts. Cette tare pour ainsi dire congénitale de son industrie devait engendrer pour l'Allemagne les difficultés

les plus graves, dès que le système sur lequel reposait sa vie économique se trouverait dérangé ; pendant la guerre par le blocus des Alliés ; après la guerre par les désordres monétaires et douaniers qui en furent la conséquence.

Plus qu'aucun autre pays, en effet, l'Allemagne apparaît comme « suspendue au marché mondial ».

DEUXIÈME PARTIE

LA PÉRIODE DE GUERRE

A. — **Le Blocus et le développement de l'Etatisme.**

LE BLOCUS

Un fait domine la vie économique de l'Allemagne pendant la guerre : le Blocus. Il y eut à proprement parler deux blocus, chaque adversaire déclarant l'autre bloqué, comme au temps où les décrets de Berlin et de Milan répondaient aux Ordres en Conseil. Mais celui que l'Allemagne prétendit établir (6 février 1915) autour des Iles Britanniques et des côtes de France, si inquiétant qu'il ait pu être à certains moments pour les Alliés, n'a guère eu d'autre résultat certain que le renforcement de l'autre, par réaction contre les excès avec lesquels il fut conduit.

Bien autrement efficace quoique rigoureusement conforme aux règles du droit des gens fut le blocus institué par les Alliés contre l'Allemagne. A vrai dire, il fut pour l'Entente une source de désillusions nombreuses. On négligea d'abord cette arme dans la pensée que la guerre serait courte et que ses effets n'auraient pas le temps de se faire sentir. Puis, par un excès contraire, on espéra trop d'elle : on en attendit la décision qu'elle ne pouvait donner. Tout au contraire,

l'opinion qu'on doit avoir de son rôle change, si on mesure sa valeur non pas à nos déceptions, mais, comme il est logique, aux difficultés inextricables, aux souffrances épuisantes, aux pertes irrémédiables que causa à l'Allemagne l'arrêt presque complet de son commerce extérieur.

Le seul fait de la guerre équivalait d'ailleurs à une désorganisation grave du commerce extérieur allemand, puisque les importations de ses ennemis (1) représentaient 43,8 % et les exportations 42,9 % de son commerce total.

Il convient d'indiquer par quels moyens les Alliés parvinrent à pousser plus loin encore cette désorganisation et qu'elles étaient les mailles — qu'on a prétendu trop lâches — du filet qu'ils s'efforcèrent de tendre autour de l'Allemagne.

1. — *Contrebande de guerre.* — La France (25 août 1914) et l'Angleterre (Ordres en Conseil, 20 août) décident d'appliquer les règles de la Conférence de Londres de 1909 en les aggravant dans certains cas où la destination hostile de la contrebande relative est présumée.

Par un décret du 6 novembre 1914 et un Ordre en Conseil du 29 octobre on augmente les listes de contrebande de guerre, on étend la notion de contrebande absolue, on présume dans tous les cas la destination hostile de la contrebande relative. Dès lors, pour affirmer leur innocence, la plupart des neutres prohibent l'exportation des approvisionnements qu'ils recevaient d'outre-mer.

La notion de contrebande de guerre est ensuite progressivement renforcée.

1. 1915.

a) Quant à la *nature* des marchandises saisissables : le caractère industriel de la guerre conduit à inscrire sur la liste de contrebande absolue des articles dont le caractère exclusivement pacifique ne faisaient pas doute autrefois.

b) Quant à la *destination* des marchandises, il y a d'abord extension de la théorie du voyage continu. Puis les présomptions de destination hostile sont jugées de plus en plus nombreuses, de manière à resserrer le blocus jusqu'au décret du 7 juillet 1916 d'après lequel on doit supposer la destination fictive lorsque les importations d'un pays neutre voisin de l'ennemi paraissent hors de proportion avec ses besoins.

A cette même date du 7 septembre 1916 la France et l'Angleterre annoncent qu'elles abandonnent les règles de la déclaration de Londres.

II. — *Prohibition de sortie.* — Les listes établies sont naturellement parallèles à celles de la contrebande de guerre. La prohibition est particulièrement stricte pour les neutres voisins de l'ennemi. Chaque exportation doit faire l'objet d'une autorisation spéciale, et celle-ci n'est accordée que sur justification qu'il n'y aura pas réexportation.

III. — *Interdiction de passage des marchandises en provenance ou à destination de l'ennemi.* — Ceci tend à renforcer les dispositions relatives à la contrebande de guerre en atteignant des marchandises qui peuvent ne pas y figurer : c'est la fin de presque tout le commerce maritime des neutres avec l'Allemagne (Décret du 13 mars 1915. Ordre en Conseil du 11 mars).

IV. — *Listes noires.* — Le 29 février 1916 le Gouvernement anglais publie les Statistery black lists qui désignent

aux sujets britanniques les sociétés, maisons ou sujets résidant en dehors du territoire allemand mais que la loi britannique tiendra désormais pour ennemis. Les premières listes noires françaises suivent en juin 1916.

V. — *Restrictions financières.* — Dès le 9 août 1914 un Ordre en Conseil interdit sur le marché de Londres toutes les opérations financières qui pourraient profiter à l'Allemagne. La France prend bientôt des mesures analogues (décret du 27 septembre 1914, loi du 4 avril 1915). Les ouvertures de crédits, les transports de fonds sont surveillés étroitement.

VI. — *Accords avec les neutres.* — Les présomptions de destination hostile étaient plus que justifiées par le volume anormal des importations des pays neutres voisins de l'Allemagne. Les statistiques établies par le « War Trade Department », celles du Gouvernement américain, celles des neutres eux-mêmes le témoignaient sans doute possible.

Les Alliés ne pouvaient cependant aggraver encore le régime de la contrebande de guerre, qui soulevait déjà chez les neutres de véhémentes protestations, mais ils pouvaient conclure des accords avantageux pour les deux parties : les Alliés assureraient l'importation de contingents déterminés ; les neutres, en revanche, déchargés de tout risque de ce côté, garantiraient qu'il n'y aurait pas réexportation.

C'est ainsi que, successivement, le N. O. T. (Netherland Oversea Trust), la S. S. S. (Société Suisse de Surveillance), la Corporation des Négociants, la Chambre des Industriels de Copenhague signèrent avec les Alliés des conventions qui engageaient respectivement la Hollande, la Suisse, le Danemark. Pour la Suède, la Norvège et les États-Unis, avant leur

entrée en guerre, on ne put parvenir à constituer de trust et on dut se contenter d'accords partiels passés avec les différents importateurs ; mais on obtint néanmoins des résultats analogues.

VII. — *Achats dans les pays neutres.* — Il était à prévoir que l'Allemagne chercherait à se faire réserver la totalité des produits tirés par les neutres de leur sol et disponibles pour l'exportation.

Les Alliés résolurent donc de faire concurrence à l'Allemagne sur ces marchés et de se faire attribuer par accords une part aussi grande que possible des exportations.

Des conventions intervinrent dans ce sens avec la Hollande (poisson, bétail, produits de la ferme) ; la Norvège (poisson, huiles, pyrites) ; le Danemark (produits agricoles) et (avant 1916) la Roumanie (céréales).

La cohésion de ce système était assurée, au-dessus des services particuliers de chaque Allié, par deux organes internationaux : le *Comité permanent d'action économique* et la *Commission des contingents*.

Si malgré cette puissante armature le commerce extérieur allemand ne disparut pas complètement, c'est que l'Allemagne sut admirablement tirer parti de trois circonstances qui lui étaient favorables.

1° Les Alliés devaient ménager les neutres, et surtout l'Italie et les Etats-Unis.

2° L'Allemagne restait libre de tirer toutes les ressources possibles de la Roumanie et de l'Orient.

3° Les Alliés n'établirent pas le blocus dont nous avons

tracé le schéma d'après un plan d'ensemble, exécuté d'un accord unanime ; des erreurs, des incohérences, des désordres compromirent longtemps le rendement d'un système qui, pour être pleinement efficace, aurait dû être immédiat et absolu.

*
* *

L'ÉTATISME

Si grandes qu'aient pu être les imperfections du blocus, il n'était pas moins pour l'Allemagne la source des plus graves difficultés, dont elle ne pouvait abandonner la solution au hasard des initiatives individuelles. Une situation exceptionnelle exigeait des remèdes extraordinaires : la nationalisation de toute sa vie économique.

Le terrain était d'ailleurs particulièrement favorable en Allemagne au développement de l'Etatisme. Hegel y avait formulé son étrange théorie de la liberté absolue selon laquelle l'individu s'élève dans l'échelle des êtres, dans la mesure où il se subordonne volontairement à la communauté ; toutes les libertés individuelles s'incorporent dans la liberté collective ; aucun individu n'a de droits que par l'Etat, et celui-ci peut les sacrifier tous parce qu'il est la réalisation de l'idée morale. Treistchke, le prophète du pan-germanisme, avait affirmé « que l'Etat est la source du bien et du mal ». Pour Adam Müller c'est « la totalité des affaires humaines, la fusion intime de tous les besoins physiques et spirituels, de toute richesse matérielle et immatérielle, de toute la vie intérieure et extérieure d'une nation en un grand tout organique d'une énergie et d'une vitalité infinies. Bref, l'homme est « inconcevable en dehors de l'Etat, et autrement que dans

l'Etat — individualité mystique — parce que c'est le plus grandiose institut d'éducation morale de l'humanité ».

De telles doctrines qu'on retrouve encore dans Frédéric List, dans Rodbertus, dans Lassalle avaient imprégné profondément les esprits germaniques.

Six mois après l'entrée en guerre de l'Allemagne, un publiciste autorisé, Wagner (1), traçait en ces termes un programme d'organisation à outrance :

« Etant données les conditions de la guerre actuelle, — blocus anglais, nombreuses interdictions d'exportation chez les neutres, etc., — la nécessité s'impose d'organiser l'Economie nationale d'un pays presque coupé de l'étranger, d'une manière conforme aux circonstances. Il faut opérer le recensement des denrées alimentaires, des matières brutes et accessoires existant dans le pays ; les réserver, au moyen de prohibitions de sortie, pour ses propres besoins ; enfin, les faire distribuer dans l'espace et dans le temps, soit directement, par l'Etat, soit par des associations d'utilité publique créées spécialement pour cet objet. »

Il y a lieu d'ajouter que ce programme n'a pas été suivi sans quelque flottement. Il n'y a pas eu de plan d'ensemble appliqué systématiquement. C'est seulement au fur et à mesure des événements, et sous la pression des circonstances que s'est organisée peu à peu une Economie de guerre qui a reçu le nom expressif d' « Economie forcée » (*Zwangswirtschaft*).

La clef de toute cette organisation se trouve dans une des lois préparées dès le temps de paix pour parer aux nécessi-

1. Cité par M. Reinach.

tés de la guerre, telle qu'on la prévoyait, et votée le 4 août 1914 par le Reichstag réuni en une courte session. C'est la « Loi autorisant le Conseil fédéral à proroger les délais légaux pour l'exercice des droits en matière de chèques et lettres de change, et à *prendre certaines mesures économiques* ». Cette loi contient un article 3, ainsi rédigé :

« Le Conseil fédéral est autorisé à prescrire, pendant la durée de la guerre, telles mesures légales qui pourront être nécessaires pour remédier aux dommages économiques. Ces mesures seront portées à la connaissance du Reichstag, lors de sa première réunion, et elles seront rapportées sur sa demande. »

C'est la Délégation générale qui devait décharger le législateur du soin d'organiser en détail le régime économique de guerre, et c'est ce modeste article 3 qui est invoqué en tête des innombrables ordonnances rendues dans ce but. Très naturellement, cette délégation était attribuée à l'organe politique qui, en Allemagne, représente le plus complètement après le Reichstag la nation tout entière, c'est-à-dire au Conseil fédéral qui rassemble, sous la présidence du Chancelier, les représentants de tous les Etats particuliers. L'article 3 donne leur fondement légal, aussi bien aux ordonnances proprement dites qu'aux décisions qui les complètent et aux arrêtés du chancelier destinés à en assurer l'exécution. Sans doute, les droits du Reichstag étaient-ils réservés ; mais jamais il n'en usa, au cours de ses diverses sessions, pour abroger aucune de ces mesures économiques, et la légalité même des sanctions pénales attachées à la plupart des ordonnances ne fut jamais contestée.

La Délégation générale accordée au Conseil fédéral par la

loi du 4 août lui a permis d'opérer à son tour des sous-délégations partielles au profit du Chancelier, des autorités centrales ou locales des Etats fédérés, des communes, des associations communales, et de certains offices, sociétés ou syndicats privilégiés. D'autre part, la loi prussienne du 4 juin 1851, sur l'état de siège, et la loi bavaroise du 5 novembre 1902, sur l'état de guerre, autorisaient pendant la durée des hostilités les commandants militaires à édicter des dispositions très étendues relatives au trafic, à la saisie, à la réquisition, à l'interdiction ou limitation de la fabrication des matières et produits pouvant être considérés comme intéressant de près ou de loin la défense nationale. Un ordonnance du 24 juin conféra des pouvoirs analogues aux Ministères de la Guerre ou de la Marine. De là, une série d'ordonnances militaires qui émanent, tantôt des quatre Ministères de la Guerre (Prusse, Bavière, Saxe, Wurtemberg) agissant le plus souvent de concert, tantôt d'un simple général, commandant de région, et dont le peu d'importance ne justifierait pas la mention si elles n'avaient pas été pour le Conseil fédéral, à plusieurs reprises, des expériences et des sondages partiels destinés à préparer les textes d'ensemble.

Cette variété excessive des sources de réglementation ne laissa pas que d'avoir des conséquences fâcheuses. Les disettes et les agitations locales, les récriminations des Etats, des provinces, de chaque classe amenèrent le Gouvernement, comme nous le verrons, à resserrer et à concentrer progressivement son action.

Les moyens généraux de cette action sont au nombre de trois : relevé des approvisionnements, fixation des prix, réqui-

sition. Pratiquement, les deux derniers peuvent être confondus.

*
* *

Les relevés d'approvisionnement.

Avant de tenter l'organisation d'une gestion rationnelle de l'Economie allemande, il fallait réunir les éléments d'information qui montreraient, en face des besoins à satisfaire, les ressources dont on pouvait disposer et sur lesquelles il importait d'être exactement renseigné : production nationale annuelle, stocks légués par les exercices précédents, quantités importées de l'étranger.

Dès le 24 août 1914, le Conseil fédéral ordonne que, pendant la durée de la guerre, les individus, communes ou sociétés détenteurs d'approvisionnements ou objets de première nécessité, fourniraient de tout temps des renseignements circonstanciés aux autorités désignées par chaque Etat confédéré. On mentionne particulièrement les objets d'alimentation, les fourrages de tous genres, les produits bruts du sol, les combustibles et matières pour l'éclairage. La nature des questions susceptibles d'être posées est définie, et un droit de perquisition et de vérification des livres accordé aux autorités. Des sanctions pénales sont en outre prévues qui s'élèvent dès lors à 3.000 marks d'amende et, en cas d'insolvabilité, à six mois de prison. Ces dispositions furent étendues, par une ordonnance du 15 octobre 1914, « à tous articles utilisables pour la guerre, ainsi qu'aux objets servant à la fabrication de pareils articles ». Le texte unifié de ces deux ordonnances fut réédité, avec quelques remaniements, le

2 février 1915. Les pénalités étaient renforcées : si l'abstention ou le faux renseignement étaient volontaires, l'amende était portée à 10.000 marks. Un peu plus tard, les ordonnances du 3 septembre et du 21 octobre 1915 permirent aux autorités compétentes d'imposer la tenue des registres spéciaux pour la vérification des approvisionnements. Enfin, le 12 juillet 1917, le Conseil fédéral codifia en quelque sorte ces divers textes et leur substitua une ordonnance d'un caractère très large sur « le devoir d'approvisionnement » (Auskunftspllicht). Elle conférait au Chancelier et aux autorités centrales des Etats fédérés les pouvoirs d'investigation les plus étendus sur les approvisionnements des particuliers, ainsi que sur les capacités des entreprises industrielles.

En dehors d'innombrables recensements, périodiques ou non, limités à des denrées particulières, le Chancelier de l'Empire prescrivit, le 3 août 1916, à la demande de l'office des vivres, un relevé général des approvisionnements qui devait s'effectuer le 1^{er} septembre suivant : dans les ménages privés, c'est-à-dire ceux où il est pourvu à l'entretien de moins de 30 personnes, l'obligation de déclarer est limitée à quatre classes de denrées (viandes, conserves de viande, légumes, œufs) ; pour les exploitations plus importantes, pour les communes, institutions publiques reconnues, établissements, ateliers et commerces, les déclarations portent sur trente-trois catégories différentes englobant toutes les branches de la production. Afin de garantir la sincérité des déclarations, les autorités communales reçoivent le droit de procéder à toutes les perquisitions ou vérifications qui pourraient être nécessaires. Des pénalités sévères frappent les retards, les erreurs, les dissimulations ; en outre, les stocks volon-

tairement omis peuvent être saisis. Ce fut l'inventaire le plus compréhensif de tous ceux auxquels durent procéder les autorités allemandes. Pourtant, il y a lieu de citer également celui qui fut ordonné par le Chancelier à la date du 14 janvier 1917 pour s'effectuer le 15 février. Il portait sur les approvisionnements de céréales à pain, de farine, d'orge, d'avoine, de légumes à cosse, et servit de préface à l'arrêté du 22 mars 1917 prescrivant la réquisition générale de ces denrées.

Le caractère commun de ces inventaires, qui constituent, selon l'expression cartésienne, « des dénombrements complets » est de reposer sur une déclaration individuelle, dont la sincérité est contrôlée par une inspection de police et sanctionnée par des pénalités sévères. Il convient d'ajouter que, malgré toutes les précautions prises, ces recensements, tantôt prématurés, tantôt tardifs, toujours très imparfaits et approximatifs, donnèrent lieu à de graves mécomptes et ne furent pas sans entraîner de lourdes erreurs.

Quant aux produits importés, l'administration du Reich se trouvait exactement renseignée sur ce point :

- 1° Par ses services des douanes ;
- 2° Par les sociétés privilégiées, comme la Société centrale d'achats ou l'Union de ravitaillement des agriculteurs, qui exerçaient le monopole ou le contrôle de ces importations.

*
* *

La fixation et le contrôle des prix.

La taxation fut le premier expédient économique suscité par la guerre. Une des lois fondamentales du 4 août 1914

autorisait les Etats fédérés à établir des prix maxima (Höchstpreise) pour les objets de première nécessité, et, en particulier, pour les objets d'alimentation et les fourrages en tous genres, ainsi que pour les produits bruts du sol, combustibles et matières d'éclairage. Sur le refus du possesseur de se dessaisir d'objets de cette nature, l'autorité compétente pouvait s'en emparer et les vendre d'office pour le compte et aux frais de celui-ci. Bien que personne ne put prévoir quel développement les événements feraient prendre à ce système de taxation, il avait paru prudent de préciser d'avance par un texte certain, par qui et sous quelle forme seraient élaborés des règlements futurs.

Primitivement, le Conseil fédéral ne devait intervenir sur ce point que pour abroger éventuellement ces dispositions à l'heure qui lui paraîtrait convenable. Mais, par une interprétation peut-être extensive de sa délégation générale en matière économique, il se crut autorisé à passer outre au texte même de la loi du 4 août et à s'attribuer, pour tout ce qui devait toucher aux prix maxima, un rôle décisif. Le 23 octobre 1914, un article 2, nouveau, prévoyait l'établissement de prix maxima pour le commerce de gros, tandis que le texte primitif semblait bien ne devoir s'appliquer qu'au commerce de détail. En même temps, l'article 3 recevait une nouvelle rédaction. « Le Conseil fédéral fixe les prix maxima ; l'Autorité centrale de chacun des Etats confédérés, ou l'autorité désignée par elle, peuvent fixer des prix maxima en tant que le Conseil ne les a pas fixés lui-même. »

Ainsi, le Conseil s'arrogeait la première place et réduisait les Etats à un rôle supplétoire.

Le 17 décembre 1914, le Conseil élargit l'énumération de

l'article 1^{er} de la loi, en y ajoutant ces mots : « Le Conseil peut ordonner qu'il soit également fixé des prix maxima pour d'autres objets. » En même temps, il modifie la procédure d'expropriation et élève le maximum des pénalités jusqu'à un an de prison et 10.000 marks d'amende. D'autres retouches furent apportées postérieurement au statut légal de la taxation, mais ne le modifièrent pas sensiblement.

Le système des prix maxima correspond à l'idée de mettre à la portée de la masse des consommateurs peu aisés les denrées indispensables à l'existence. Ce procédé très ancien et d'apparence très simple offre dans la pratique de graves inconvénients. L'histoire montre que, toujours et partout, les lois de prix maxima font disparaître les vendeurs, comme font les lois de prix minima pour les acheteurs. Si, par hasard, le prix maximum est excessif, non seulement le consommateur est lésé, mais on favorise une surproduction artificielle qui aboutira à une crise dangereuse ; si, au contraire, et comme il arrive presque toujours, le prix fixé est inférieur à celui qui naîtrait sur le marché libre, la production d'une denrée nécessaire se trouve réduite, découragée, arrêtée même ; en tous cas, l'insuffisance des prix amène infailliblement la disparition du marché du produit taxé.

Ces dangers ont été aggravés en Allemagne par des erreurs de doctrine qui ont été mises en lumière par M. Rist dans son bel ouvrage sur *Les finances de guerre de l'Allemagne*. Si habiles qu'aient été les maîtres des finances de guerre allemandes, il n'était pas en leur pouvoir d'empêcher la hausse des prix, équivalant à la perte de pouvoir d'achat de la monnaie, causée par une émission surabondante. Or l'Al-

Allemagne connut très tôt la hausse des prix. Elle ne pouvait la mesurer comme en France ou en Angleterre, puisqu'elle n'avait pas d'« index-number », mais le fait n'en était pas moins sensible. Mais de nombreux économistes, parmi les plus autorisés, nièrent de parti pris toute relation entre l'inflation fiduciaire et les prix. Ils affirmaient ne trouver aucune relation entre le renchérissement de la vie et l'émission croissante de monnaie. Il n'y avait là, disaient-ils, qu'une simple coïncidence. Bien au contraire, c'était dans la hausse des prix qu'il fallait voir la véritable cause de l'abondance toujours accrue de signes monétaires; et la hausse des prix avait pour facteurs, d'une part, la rareté relative ou absolue de certaines denrées, suite du blocus et des immenses besoins de l'armée, et, d'autre part, pour une proportion considérable, une raréfaction artificielle due à la spéculation et à une certaine tournure des esprits : « Il y avait moins manqué que crainte de manquer; ce qui poussait le public à des achats irréfléchis, et les vendeurs à une prudente réserve » (1). C'est dans le sens de la répression de cette spéculation, et pour freiner une hausse dont on méconnaissait délibérément les causes réelles, qu'on tenta de faire agir le système de la taxation. Aussi, en exécution de la loi du 4 août, la plupart des denrées furent-elles amenées successivement à la contrainte des prix maxima soit d'une manière générale, par le Conseil fédéral et le Chancelier, soit en vertu de dispositions locales, limitées à un seul État.

Parallèlement à la taxation proprement dite subsistait l'obligation de surveiller et de contrôler les prix effectifs du

1. *Bank Archiv.*, 1916, citée par M. Rist.

commerce, en vue notamment de déterminer la nécessité et le moment d'une intervention gouvernementale. C'est dans ce but que furent institués, par l'ordonnance du 25 septembre 1915 (1), les *Offices pour l'examen des prix* (Preisprüfungsstelle). La constitution de ces bureaux, dont l'importance devait être considérable, est obligatoire dans les communes de plus de 10.000 habitants (titre I, § 2), facultative dans les autres. Les Associations communales peuvent se substituer aux Communes. Chaque Office se compose, par moitié, de producteurs et de consommateurs. Leur mission enfin, est ainsi définie (titre I, § 4) :

1° Etablir des prix en rapport avec les conditions locales, d'après leur connaissance de la situation et en prenant comme bases les frais de production et de préparation ou le prix de revient ;

2° Assister les Offices compétents dans la surveillance des objets de première nécessité, ainsi que dans les poursuites en matière d'infraction aux prescriptions concernant les prix et à la réglementation du commerce des objets de première nécessité ;

3° Donner aux tribunaux et aux autorités administratives leur avis sur la convenance des prix ;

4° Assister les Offices compétents dans la tâche d'expliquer à la population le développement des prix et ses causes.

Pour réaliser ce programme, les Offices d'examen obtiennent sur les commerçants un droit de perquisition et d'investigation, corrigé par l'obligation du secret professionnel. A la tête de l'organisation est placé, à Berlin, un Office Cen-

1. *Reichsgesetzblatt*, 1915, p. 607.

tral (titre I, § 2) composé d'un directeur (Vorstand) et d'un Conseil qui concentre les renseignements régionaux et, entre autres attributions, reçoit celle de conseiller le Chancelier d'Empire pour tout ce qui concerne l'approvisionnement et les prix.

Le deuxième titre de l'ordonnance du 25 septembre est relatif au ravitaillement local. Il arme les communes et, subsidiairement, les associations communales de droits très étendus pour limiter le renchérissement de la vie. Elles peuvent, sous réserve de l'approbation des Autorités centrales de chaque État, édicter pour les commerçants et les industriels des prescriptions relatives à l'exercice de leur négoce, et se charger elles-mêmes, ou charger des institutions d'utilité publique, ou des commerçants privilégiés de telle ou telle branche du ravitaillement, par exclusion du commerce et de l'industrie libres. Elles peuvent aussi exiger des commerçants des relevés précis de leurs approvisionnements et de leurs contrats, et les obliger même à céder contre paiement leurs provisions à la Commune, pour un prix fixé en dernier ressort par l'autorité administrative supérieure. C'est donc le principe de l'expropriation des objets de première nécessité, généralisé au profit des communes. En fait, il convient de remarquer que les Offices de contrôle se bornèrent, dans la majorité des cas, à taxer les denrées non chez le producteur, mais chez le détaillant, et que cette taxation isolée, et en quelque sorte terminale, eut le plus souvent pour effet de supprimer les arrivages.

Cette puissante organisation du contrôle des prix fut encore renforcée par une ordonnance du 4 novembre 1915, qui autorise les Gouvernements fédérés :

1° A transférer les pouvoirs économiques des Communes et des Associations communales à leurs bureaux municipaux ou régionaux, en d'autres termes au maire et au préfet ;

2° A constituer des syndicats d'industriels ou de commerçants pour le règlement de la production et des prix des objets de première nécessité.

Enfin, l'ordonnance du 1^{er} septembre 1916 supprima l'autonomie de l'Office central du Contrôle des prix, en transférant ses attributions à l'Office de Guerre des vivres, créé quelques mois plus tôt, et qui absorbait déjà presque tout le commerce intérieur allemand.

Dans l'application de ces textes divers, l'autorité d'Empire s'est bornée le plus souvent à fixer le prix de base de chaque denrée, c'est-à-dire le prix payé au producteur. Elle a laissé, au contraire, aux autorités régionales ou locales, Etats, Associations, Communes, le soin de fixer à leur tour les prix les plus élevés qui pourraient être demandés par les commerçants en gros et les détaillants. Cependant, elle limita parfois la marge des majorations qui pourraient être accordées aux intermédiaires. L'observation des prix officiels fut sanctionnée par des pénalités sévères qui n'en restèrent pas moins assez vaines. Les Communes aussi bien que les usines ou les particuliers, ne manquèrent pas d'employer sans scrupule les subterfuges les moins réguliers en vue de se ravitailler, et tous pratiquèrent sur la plus grande échelle toutes les formes possibles du commerce frauduleux (Schleichhandel).

L'application du système des prix maxima donna lieu à des expériences si désastreuses qu'il se trouva des voix, même en Allemagne, pour réclamer la liberté complète des

prix. Mais la diminution de la production nationale et la suppression de fait de la concurrence internationale devaient conduire, sous un régime de liberté, à des abus intolérables. Tels furent effectivement les résultats des essais tentés pour abandonner la taxation. Certains produits étaient accaparés par les villes les plus riches, les usines les plus puissantes et, plus généralement, par la classe la plus aisée. L'extension de ces essais aurait engendré pour l'État l'obligation d'assurer, pour une part, de ses propres deniers, la subsistance des classes laborieuses moins favorisées, d'où une charge financière sans limites et un impôt injuste payé par la masse des contribuables au profit de quelques-uns.

Aussi le système des prix maxima fut-il maintenu et même indéfiniment étendu. Néanmoins, on s'efforça de le corriger en lui donnant, dans son application, la souplesse nécessaire pour suivre à peu près les fluctuations constantes de la production et de la consommation. Ainsi, la courbe des prix maxima et celle qui serait née du libre jeu des lois économiques restèrent bien distinctes ; mais on parvint du moins à donner à la première l'allure de la seconde. Ce n'étaient là que des atténuations insuffisantes, et qui n'étaient pas sans dangers. Ces remaniements incessants, commandés tantôt par le soin de se conformer aux réalités économiques, tantôt par la volonté d'imprimer un tour arbitraire à certaines branches de la production, ces modifications continuelles basées parfois sur des éléments d'informations incomplets, ou viciées par des erreurs de doctrine, ne laissèrent pas que d'avoir, par leur inévitable brutalité et leur répétition même, les effets les plus contraires à ceux qu'on en attendait.

Tel est en quelque sorte le cadre dans lequel allait se dé-

velopper l'Etatisme en Allemagne et les moyens généraux qui devaient servir de base à l'action gouvernementale. Nous examinerons cette activité d'abord dans le domaine de l'alimentation où elle a été particulièrement empirique et maladroite, puis dans celui de l'industrie, et enfin dans le domaine du commerce extérieur. Nous considérerons d'ailleurs les diverses institutions correspondantes non pour elles-mêmes, mais seulement en fonction de l'intérêt qu'elles présentent par rapport à l'évolution de la politique commerciale allemande au lendemain de la guerre.

Ce n'est qu'au prix de cette nationalisation presque complète de son économie que l'Allemagne parvint à vivre. Peut-être aurait-on évité des vicissitudes fâcheuses, si l'on avait suivi une méthode différente, si l'on avait eu foi dans le jeu spontané des intérêts opposés, dans les lois économiques naturelles, dans la liberté pure. Aurait-on vu s'établir par ces moyens, entre la production, la circulation, la consommation, l'équilibre qu'il était indispensable de réaliser ? En Allemagne, personne ne le pensa. L'opinion se prononça pour ainsi dire unanimement pour la méthode interventionniste qui répondait à sa passion de l'autorité. S'il est un reproche qu'elle adressa au Gouvernement, c'est de n'avoir pas conçu d'emblée et accepté dans toute sa plénitude son rôle d'Etat-Providence. Les socialistes en particulier résumaient en ces termes, dans le *Vorwaerts* du 14 mai 1916, le procès de la timidité du Gouvernement :

« Au lieu d'un essai de grand style pour régler la consommation en vue des besoins de l'Empire et pour répartir les produits d'après un plan uniforme, trop d'égards pour les intérêts particuliers, et trop d'hésitation dans l'œuvre de

répartition. Un pas en avant, mais aussitôt que les puissants groupements s'ébranlent, trois pas en arrière. Partout des semblants de réforme. Beaucoup d'affairement, beaucoup de fonctionnaires, nulle part un travail poussé à fond et efficace. »

Ces reproches, d'ailleurs, visent moins les institutions que les hommes chargés de les mettre en œuvre, et sur lesquels on peut rappeler le jugement d'un Anglais (1) :

« Il semblerait que le contrôle de l'État en matière économique exige pour son succès non seulement des organisations, mais des dirigeants doués de jugement et de pénétration. En Allemagne le talent d'organisation a certainement existé ; mais l'intelligence dans la direction a singulièrement fait défaut : les Gouvernements n'ont été ni dieux ni démons, mais gens très ordinaires, prenant des mesures manifestement peu raisonnées, avec un sérieux et une énergie dignes d'un meilleur emploi. »

En réalité, il est permis de penser que l'Étatisme porte en lui-même la source des mécomptes qu'il engendre.

On fait appel à lui, parce que l'on veut échapper au désordre. Mais il évolue dans l'arbitraire ; et cet arbitraire, la disparition du principe de responsabilité, l'absence de toute garantie, engendrent l'anarchie qu'on a voulu éviter.

En France, les expériences étatistes n'ont guère été plus favorables, « mais c'était la guerre et l'on ne voit pas bien ce qu'on aurait pu faire de mieux sans exposer le pays aux pénibles conséquences que des spéculations effrénées auraient entraînées dans le régime de la pleine liberté » (2).

1. La taxation des prix en Allemagne (d'après J. Hilton), E. d'Eichtal, *Revue des Sciences Politiques*, 15 avril 1916.

2. Robert Pinot.

B. — L'Economie allemande de guerre.

I. — L'ALIMENTATION

La première manifestation de la disette où devait se trouver l'Allemagne, privée de ses importations de denrées alimentaires, fut naturellement la hausse des prix.

Le système des prix maxima pouvait empêcher certains abus ; mais il était à prévoir qu'il ne pourrait retarder le renchérissement général des denrées, puisqu'il n'en atteignait pas les causes. Après une dizaine de mois de taxation, les prix étaient en moyenne, pour les vivres, de 70 0/0 et même de 150 ou 200 0/0 supérieurs aux taux d'avant-guerre. En outre, les marchés n'étaient approvisionnés que très insuffisamment et très irrégulièrement. Des inégalités criantes dans la répartition provoquaient, dans la population des villes, et plus particulièrement dans les classes les moins aisées, des protestations exaspérées qui menaçaient de devenir inquiétantes. Il fallait se résoudre à considérer le problème du ravitaillement sous un angle plus général. Réduite à ses propres ressources et à de faibles suppléments tirés des territoires occupés militairement ou des neutres et de ses Alliés, l'Allemagne devait s'efforcer à tout prix :

- 1° De développer au maximum sa production nationale ;
- 2° D'empêcher tout gaspillage ;
- 3° D'organiser l'utilisation rationnelle et complète des ressources obtenues, pour assurer, d'une part, l'entretien de l'armée, et pour maintenir, d'autre part, à un niveau accep-

table d'hygiène, de justice distributive et de bon marché les conditions de la vie civile.

Pour surmonter les obstacles qui devaient résulter de l'insuffisance de la production, du faible rendement des transports, de l'égoïsme des États, des classes, des individus, il fallait aborder le problème par son véritable côté : la mise en commun de toutes les ressources disponibles, leur répartition par voie administrative, la limitation de la consommation individuelle. C'est la méthode du socialisme d'État employée d'ailleurs de tout temps dans les places assiégées et qu'on a proposé d'appeler « le système obsidional ».

Dès 1915, la pression des circonstances imposa l'application de ce système dans le domaine des céréales à pain. Mais il est remarquable que des esprits aussi synthétiques que les Allemands aient mis fort longtemps à déduire de cette première application les conséquences qu'elle entraînait nécessairement :

1° Le système obsidional conduit inévitablement à la suppression absolue des intermédiaires du commerce libre. On poursuivit trop longtemps la chimère de laisser subsister celui-ci à côté de quasi-monopoles officiels ;

2° A moins d'une extrême injustice, le système ne saurait être appliqué à une seule catégorie de denrées de première nécessité. Si, par exemple, on ne limite que la consommation du pain, on fera peser le système restrictif, très lourdement et sans compensation, sur les classes ouvrières les plus intéressantes, pour lesquelles le pain constitue la nourriture par excellence ;

3° Pour fonctionner convenablement, le système obsidional exige une centralisation complète, un mécanisme

puissant et unique, des rouages nombreux et disciplinés : la main-mise complète de l'Etat souverain sur l'activité individuelle.

Cette dernière conséquence est la plus immédiate. C'est pourtant celle qu'il a été le plus difficile de faire accepter des égoïsmes locaux. Des considérations de politique intérieure fermèrent longtemps les yeux des Gouvernements. On voulut faire une large part à la décentralisation. Par un étrange paradoxe, dont on peut d'ailleurs chercher la genèse dans la Constitution même de l'Allemagne, on s'efforça de répartir entre les communes, les associations communales, les Etats particuliers, des pouvoirs qui ne pouvaient logiquement être attribués qu'au Gouvernement central. Et par suite on ne trouve, au sommet, aucun plan d'ensemble ; on légifère sous la pression des nécessités immédiates, par des mesures fragmentaires, tantôt prématurées, tantôt tardives, sans cesse remaniées. Chaque Ministère, chaque bureau, chaque organisme nouveau travaille isolément et tire de son côté, sans coordination, sans unité de vues ni de principe, sans résultat. A l'autre extrémité, les autorités locales, placées trop près du producteur, n'obéissent que mollement à des directives incohérentes. Elles ne font pas de la réquisition l'usage énergique et impartial qu'elle comporte par nature.

On voit des Etats, favorisés sous certains rapports, empêcher des denrées déterminées de franchir leurs frontières ; c'est ce que font la Bavière et le Wurtemberg pour le bétail ; et on obtient ce résultat démoralisant de faire coexister une abondance relative et une disette inquiétante de part et d'autre d'une frontière artificielle. Les organes centraux de

Berlin, les Offices impériaux, les provinces, les communes, sans compter les vingt-huit généraux commandants de région, tous agissent à leur gré, édictent des ordonnances, des arrêtés, des publications (1), qui s'ignorent, se contredisent, se détruisent. Les à-coups, les échecs, les injustices se multiplient : on aboutit à l'anarchie.

Cependant, des individus, des groupes sociaux cherchent à exploiter à leur profit cette situation troublée et spéculent impudemment sur la misère publique. Le Gouvernement, débordé, se montre impuissant à réprimer leur cupidité. Les produits non taxés subissent par accaparement, par spéculation, par fraude, des hausses exorbitantes qui rendent insupportable le renchérissement de la vie. Par ailleurs, au point de vue pratique, la vente au détail est mal organisée ; des stations interminables devant les magasins sont imposées aux consommateurs laborieux et les irritent inutilement. L'opinion publique, qu'on néglige de guider et d'instruire, se refuse à voir dans l'insuffisance quantitative des denrées et dans l'inflation monétaire les sources primordiales du malaise, et reproche au Gouvernement avec une âpreté croissante l'absence de plan économique.

Une concentration rigoureuse s'imposait. Aussi bien, comme nous l'avons indiqué, le système obsidional était-il une voie qui devait être parcourue jusqu'au bout, une sorte d'engrenage où tout le corps passerait dès l'instant qu'une de ses parties y avait été engagée. Il fallait donc reconnaître pleinement, accepter dans toutes ses conséquences, appliquer dans toute sa rigueur le système commandé par les

1. *Bekanntmachung.*

circonstances. Le printemps de 1916 ayant été marqué par une crise alimentaire intense, on chercha une fois de plus à étouffer le mécontentement général par la multiplication fiévreuse de mesures précipitées. Puis, comme la fermentation croissait, on se décida enfin à opérer dans la politique économique de guerre le changement de mécanisme qui devenait impérieusement nécessaire. A partir de la fin de mai 1916, tous les rouages sont pratiquement réunis entre les mains de l'*Office de Guerre des vivres* qui exerce par délégation la plupart des pouvoirs quasi dictatoriaux attribués en matière économique, par les lois fondamentales du 4 août, au Conseil fédéral et au Chancelier. Les Etats particuliers, les provinces, les districts et les villes importantes conservent encore des pouvoirs réglementaires étendus ; mais c'est l'Office des vivres lui-même qui trace les limites de ces pouvoirs et qui contrôle étroitement l'usage qui en est fait. Quelque nombreux que soit son personnel, l'Office des vivres doit se borner à une direction d'ensemble ; si bien qu'on a pu comparer l'Empire dans le système de 1916 à une vaste firme commerciale divisée en rayons. A chaque compartiment économique reste affecté un organe spécial, mais l'ensemble forme un groupement hiérarchisé. Du haut en bas, d'ailleurs, on s'est efforcé de séparer l'action commerciale de l'action administrative en spécialisant le personnel dans l'une ou l'autre fonction. Les Offices ou Commissariats d'Empire, les Sociétés de Guerre, les Offices particuliers des Etats ou des régions, tous reçoivent leur impulsion d'une direction unique : l'Office des vivres. C'est la « dictature des vivres ». Au bilan, on aperçoit, d'une part, au passif, une production diminuée et en quelque sorte desaxée par la dis-

parition de ce facteur irremplaçable : le profit, et, en outre, la charge financière considérable d'une bureaucratie hypertrophique ; mais il convient, d'autre part, d'inscrire à l'actif la possibilité de vivre et une certaine justice apparente dans la misère générale.

Telle est l'évolution en deux phases par laquelle l'Allemagne sut adapter à la guerre son Economie.

*
* *

Nous pensons pouvoir nous borner à considérer seulement deux des denrées sur lesquelles porta l'action du Gouvernement allemand : les céréales et les pommes de terre, non seulement parce qu'elles jouent dans le ravitaillement un rôle prépondérant, mais encore parce qu'elles semblent, par leurs caractéristiques propres, singulièrement représentatives des efforts tentés et des résultats obtenus. Tandis qu'en effet la production allemande de céréales panifiables se trouvait, depuis longtemps, très inférieure à la consommation du pays et exigeait dès le début de la guerre des ajustements particuliers, il ne paraissait pas, au contraire, devoir en être de même pour les pommes de terre, puisque l'Allemagne marchait en tête de tous les pays du monde pour la culture de ce produit, et que ses récoltes annuelles répondaient largement à tous ses besoins. Ces deux exemples, de nature si différente, suffiront sans doute à illustrer et à préciser cette évolution du système obsidional dont nous avons marqué plus haut le sens général.

Le blé et les céréales panifiables.

La production indigène était, dès le temps de paix, déficitaire. L'Allemagne, sur sa frontière orientale, exportait des quantités négligeables de seigle et de farine, mais elle importait un contingent de froment qui montait à 2 millions de tonnes. Pour 1912-1913, la balance, exprimée en farine, se traduisait par une importation de 920.000 tonnes, soit 10 % de la consommation totale, ou 9 % de la consommation purement humaine. Il y avait lieu de prévoir, pour le temps de guerre, un déficit beaucoup plus considérable. En effet, il ne fallait plus compter sur l'importation des blés russes ou des blés d'outre-mer, tandis que la consommation serait accrue par les besoins de l'armée. En outre, la production du blé se trouvait concentrée en Prusse orientale où les opérations militaires vinrent troubler la récolte que compromettaient par ailleurs des conditions atmosphériques défavorables. En fait, le déficit atteignit, pour 1914, 3 millions de tonnes. Les stocks, qui montaient à 640.000 tonnes, ne pouvaient être d'aucun secours. Il semblait que des règlements sévères dussent être arrêtés d'urgence pour parer à la disette menaçante.

Il n'en fut d'abord rien. La conviction que la guerre serait courte et que la question du ravitaillement ne se poserait pas était si bien établie dans les esprits qu'on ne se décida que tardivement et, pour ainsi dire, à la dernière extrémité à prendre les mesures nécessaires. Pendant les trois premiers mois de la guerre, on se contenta de laisser les Etats et les villes jouer librement de la loi du 4 août sur

la taxation. Berlin, en particulier, s'empessa d'établir des prix maxima pour la vente au détail du pain. Il s'ensuivit de nombreuses fraudes, combattues par un abondant mais inefficace déploiement de mesures policières. Cependant, le prix de la farine de froment montait rapidement de 25 %. Il devint évident que les prix maxima pour la vente au détail du pain devaient être complétés par la taxation corrélative des farines et des céréales. Il fallait remonter jusqu'au producteur et ne pas faire supporter aux boulangers et aux meuniers seuls des charges qui seraient bientôt écrasantes. En même temps, on commençait à se rendre compte qu'il n'y avait pas là qu'un problème de prix usuraires à limiter, mais de production à surveiller, de répartition à établir, de consommation à régler. Le Conseil fédéral se décida enfin à intervenir par une première série de décrets en date du 28 octobre 1914, dont l'un, que nous avons déjà signalé, prévoyait l'établissement de prix maxima pour le commerce de gros. Désormais, le Conseil va multiplier les ordonnances avec une activité remarquable. Du 28 octobre 1914 au 26 mai 1916, pour une période de vingt mois, on ne compte pas moins de 52 ordonnances relatives aux céréales.

Dans une première période, d'octobre 1914 à janvier 1915, on se contente, après l'abstention du début, de mesures partielles destinées, d'une part à combattre la spéculation et, d'autre part, à empêcher tout gaspillage des ressources existantes. Ce sont d'abord les quatre ordonnances du 28 octobre 1914 :

1° Pour augmenter le rendement du blé en farine, on fixe légalement — à 75 % pour le froment — le taux de blutage,

c'est-à-dire la quantité de farine à extraire d'un poids donné de blé.

2° On ordonne que cette farine mêlée de son soit en outre additionnée de farine de seigle (10 %). Quant au pain de seigle lui-même, il devra contenir au moins 5 % de pommes de terre. Au-dessus de 20 %, et si on emploie au lieu de fécule des pommes de terre simplement écrasées, le pain sera marqué K (Kartoffel).

3° On interdit, à partir du 4 novembre, l'emploi des céréales pour l'alimentation du bétail (Verfütterung).

4° La spéculation sera réfrénée par la fixation de prix maxima gradués selon les marchés régionaux, avec hausse automatique le 1^{er} et le 15 de chaque mois.

Ces quatre ordonnances se traduisirent par autant d'échecs. La première et la seconde, relatives à la fabrication du pain, furent cependant à peu près appliquées ; mais la consommation du pain nouveau modèle s'accrut dans la proportion même où on le rendait moins nutritif. La troisième ordonnance, qui concernait l'alimentation des bestiaux, avait été confiée aux autorités locales, qui se gardèrent de tenir la main à son exécution. Quant à la quatrième, en fixant les prix maxima à payer aux producteurs et les prix maxima de vente, elle omettait de prévoir une rémunération pour les intermédiaires. D'autre part, les grains seuls étaient taxés, non les farines, d'où un écart naturellement croissant entre les deux prix.

Un remaniement complet de cette législation inopérante paraissait s'imposer. On le tenta sans d'abord changer de méthode. Le 19 décembre 1914, puis le 5 janvier 1915, quatre nouvelles ordonnances vinrent renforcer les premières. L'une

est restée célèbre, parce qu'elle créait un pain où la proportion de fécule ou de pomme de terre râpée atteindrait 20 ou 40 % et qui serait marqué KK. Mais il fallait des réformes plus radicales.

Au 1^{er} décembre, les stocks se trouvent épuisés, et la moitié de la récolte de 1914 déjà absorbée. Il faut combattre directement les deux facteurs de la famine menaçante : consommation excessive, emploi des grains comme fourrage. C'est l'objet de l'importante ordonnance du 25 janvier 1915 (1), qui inaugure une seconde période dans la réglementation du commerce des céréales et de la farine. Le système nouveau est celui du monopole des grains. On procède tout d'abord à la saisie (*Beschlagnahme*) de tous les stocks de grains supérieurs à 100 kilos existant dans l'Empire, et on les confie à une *Société de guerre des céréales* (*Kriegs-Getreide-Gesellschaft m. b. h.*) (2). Les farines sont remises aux Associations communales sur le territoire desquelles elles se trouvent : remarquons à ce propos que les Associations communales s'identifient en général avec l'unité administrative du district (*Kreis*). Un *Office impérial de répartition* (*Reichverteilungstelle*) distribue ensuite les grains moulus et la farine saisie entre les districts, au prorata de leurs besoins. Il fixe en même temps le taux du rationnement de la population civile, qui, dès le début de mars, se trouve inférieur aux 3/5 de la consommation du temps de paix. Ce rationnement sévère est réalisé par l'emploi généralisé de la carte de pain. Cependant, une exception impor-

1. *R. G. B.*, 1915, p. 35.

2. *M. b. h.* : mit beschränkter Haftung; avec responsabilité limitée.

tante est faite au profit des producteurs-consommateurs (exactement : Selbst-Versorger) qui gardent librement une quantité déterminée de grains ou de farine. En résumé, on mettait fin, d'une part au commerce libre qui se trouvait transmis à une Société privilégiée ; et on instituait, d'autre part, pour la consommation, un rationnement rigoureux dont le taux serait fixé par un bureau officiel.

Les deux organes destinés à assurer le fonctionnement du régime nouveau peuvent être considérés comme des types et méritent, à ce titre, quelques explications.

La *Société de guerre des céréales* avait été créée dès la fin de décembre 1914, sous la forme d'une société à responsabilité limitée, dans le cadre des lois du 19 avril 1892 et du 16 mai 1897. On lui avait donné une apparence commerciale normale parce que son activité devait, au début du moins, s'exercer parallèlement à celle des sociétés ordinaires poursuivant le même but qu'elle. Il s'agissait d'acquérir le plus de grains possible, au besoin par la réquisition, et de les conserver pour ne les livrer à la consommation qu'au moment de la soudure. Le capital était de 500 millions de marks, dont 200 souscrits par la Prusse et d'autres Etats, 200 par les villes, 100 par les grandes entreprises. Le dividende maximum était fixé à 5 %, et, au cas de liquidation, on prévoyait qu'il ne serait pas réparti de sommes supérieures au capital versé.

L'*Office impérial de répartition*, au contraire, avait le caractère d'une autorité administrative (Behörde). Il se composait de 16 membres : 1 Président, qui fut le Président de l'Office impérial de Statistique, 4 Délégués pour la Prusse, 2 pour la Bavière, un pour chacun des Etats ou groupes

d'Etats secondaires et pour l'Alsace-Lorraine. C'était donc, à première vue, une émanation du Conseil fédéral. Mais l'Office comprenait également un représentant de chacune des grandes Associations allemandes : Conseil de l'Agriculture (Landwirtschaftsrat), Congrès du Commerce allemand (Deutscher Handelsrat), Conseil des Villes (Deutscher Städterrat).

Enfin, un organe d'exécution commun à la Société des Céréales et à l'Office de répartition fut institué en mars, sous le nom de « Commissariat impérial pour l'application de l'ordonnance du 23 janvier », avec à sa tête un Sous-Secrétaire d'Etat.

Les mesures adoptées ne furent pas inefficaces. De février à août 1915, la consommation ne dépassa pas 4 millions de t., au lieu de 9 pour les cinq mois précédents. Cependant, les critiques n'épargnèrent pas la Société de Guerre des Céréales. Les Agriculteurs et les Représentants des Villes lui reprochaient simultanément de trahir leurs intérêts. On tenta un compromis d'où sortit l'ordonnance du 28 juin 1915 (1). En principe elle ne concernait que les céréales et la farine provenant de la récolte de 1915. En fait, cette ordonnance considérable, qui ne comprend pas moins de 65 articles, s'appliqua, au moyen d'ajustements d'importance secondaire, à toutes les récoltes suivantes, et marque à peu près le dernier état de l'organisation du commerce des céréales.

A la place de la Société de Guerre et de l'office de Répartition, supprimés à dater du 1^{er} août, on crée un nouvel organe : l'*Office impérial des Céréales* (Reichs-Getreide-Stelle)

1. R. G. B., 1915, p. 461.

qui utiliserait au mieux les ressources existantes jusqu'au 15 août 1916. La structure de l'Office marque un progrès considérable; car il comprend deux sections : l'une est une autorité administrative constituée, l'autre une société commerciale à responsabilité limitée. La première (Verwaltungsabteilung) a, naturellement, le pas sur la seconde. Un Directeur (Direktorium) est à sa tête. Il est assisté par une sorte de Conseil d'Administration (Curatorium) qui rappelle l'ancien Conseil de l'Office de Répartition avec, toutefois, à côté des délégués des Etats, une représentation plus nombreuse des intérêts économiques : 1 délégué pour le Conseil de l'Agriculture, 2 pour le Congrès du Commerce, pour le Congrès des Villes et pour l'Agriculture, le Commerce, l'Industrie, les Consommateurs. Tous sont d'ailleurs également désignés par le Chancelier. La section commerciale (Geschäftsabteilung) est dirigée par un Conseil de Surveillance (Aufsichtsrat). Son président est le même que celui du Directeur de l'autre section. Quant aux 24 membres du Conseil, ils se répartissent entre l'Empire, les Etats fédérés (7 représentants), l'Agriculture (7), la Grande Industrie (3), les Villes (7). Le Conseil désigne lui-même les gérants (Geschäftsträger) parmi lesquels doit se trouver un des délégués de l'Agriculture.

On semblait donc n'avoir voulu que jumeler deux organismes déjà existants, et accorder une participation numériquement plus large aux intérêts économiques. Mais la signification de la portée véritable de la réforme nous est montrée par le choix qu'on fit, pour présider à la fois les deux sections, de l'ancien Commissaire impérial pour l'exécution de l'ordonnance du 25 janvier. Il ne s'agissait pas seulement

d'assurer la bonne marche du nouveau régime en prévenant tout conflit entre les deux sections; il s'agissait d'achever la courbe de la politique suivie depuis janvier, et de concentrer rigoureusement aux mains de l'Etat tout le commerce des céréales.

Ainsi, dix mois avaient suffi pour en arriver à un système de réglementation définitif et qui comprenait deux termes : à la base l'expropriation des grains; à l'autre extrémité, le rationnement, avec, comme condition nécessaire, l'étatisme intégral.

*
* *

Les pommes de terre.

La politique du ravitaillement en pommes de terre présente, au début, un aspect tout à fait différent de celle suivie pour le blé. Tout d'abord la question des pommes de terre ne semblait pas devoir se poser. En 1913 la production montait à 54 millions de tonnes et couvrait largement (1) les besoins : alimentation humaine (25 millions de tonnes) ; nourriture des bestiaux (15-20 M. T.) ; les semences (6,5 M. T.). Précisément peut-être parce qu'il n'y avait là rien d'impérieusement pressant, on se laissa aller à des errements particulièrement fâcheux qui provoquèrent bientôt la disette; et celle-ci engendra à son tour le même système d'expropriation et de rationnement qu'avaient exigé les céréales; mais ce ne

1. Production de la pomme de terre en Allemagne en millions de tonnes.

1912.	50,2	1915	53,9
1913.	54,1	1916	25,0
1914.	45,5	1917	39
		1918	29

(Statistiques du Ministère du Commerce.)

fut pas sans tâtonnements : quarante-cinq ordonnances marquent, du 5 novembre 1914 au 31 mars 1916, les vicissitudes de cette politique.

A priori, il semblait qu'on pût se contenter, au moins pour la première année, de surveiller le contingent consacré à l'alimentation du bétail : il atteignait déjà 20 millions de tonnes, et la pénurie des autres fourrages tendrait certainement à l'accroître encore. On pouvait aussi réduire au moyen de mesures appropriées les pertes considérables (4 millions de tonnes) dues à la moisissure, à l'excès d'eau en général, et au défaut de soins convenables. On pouvait enfin comprimer le contingent de 4 à 5 millions de tonnes absorbé par l'industrie (Distilleries et Fabriques d'amidon). On s'assurait ainsi une marge suffisante non seulement pour satisfaire les besoins normaux de la consommation humaine, mais pour parer également à l'augmentation par quoi ne manquerait pas de se traduire le déficit des autres denrées alimentaires. Or les premières mesures adoptées tendent vers un but exactement opposé : on interdit l'abatage du bétail, et on invite officiellement les éleveurs à faire un large usage des pommes de terre pour l'alimentation de leurs troupeaux. On favorise encore indirectement cet emploi, en fixant, pour les pommes de terre comestibles, des prix maxima insuffisamment rémunérateurs (ordonnance du 23 novembre 1914).

Presque aussitôt, les pommes de terre disparaissent des marchés. La situation devient très vite inquiétante. Brusquement le Conseil fédéral modifie radicalement le sens de son action : les pommes de terre ne devront plus être employées à l'alimentation des bestiaux ; quant aux prix maxima ils seront relevés de moitié à dater du 15 février, de façon à

rendre les stocks à la circulation. Malheureusement, malgré les exhortations les plus pressantes, la pomme de terre continua de remplacer pour le bétail, les tourteaux, l'orge, le maïs et les fourrages dont l'importation avait cessé. L'ordonnance du 15 février renouvelle en outre une erreur déjà commise à propos du blé ; seuls, en effet, les prix de gros sont fixés ; les prix de détail sont abandonnés aux municipalités. Des dénivellations considérables apparaissent aussitôt. Les pommes de terre affluent là où les prix sont les plus élevés, et font absolument défaut là où on s'est efforcé de les modérer.

Le Gouvernement s'adresse alors aux associations communales pour faire acheter à l'amiable par elles les stocks disponibles en excédent de la consommation locale : les résultats sont dérisoires. On persévère cependant dans cette voie et on crée le 12 avril 1915 un *Office pour le ravitaillement en pommes de terre* (Reichsstelle für Kartoffelversorgung). Il se compose d'un Commissaire Impérial, président, de deux assesseurs, et d'un conseil de six délégués pour l'agriculture, pour le commerce, pour les villes, tous désignés par le Chancelier. L'Office est chargé d'assurer le ravitaillement en pommes de terre et d'empêcher les fuites causées par l'alimentation du bétail. En principe, il doit employer le système des ventes de gré à gré. Cependant la préemption et même la réquisition sont autorisées. Dans ce but, on ouvre aux associations communales un crédit de 50 millions de marks. Enfin on règle la procédure selon laquelle les districts détenant des excédents viendront en aide aux régions déficitaires.

Le système fonctionnait depuis un mois et on avait pénii-

blement rassemblé 1.200.000 tonnes, quand un revirement soudain modifia complètement les données de la question. On était au début de juin. Les pommes de terre nouvelles allaient apparaître. La Hollande annonçait l'envoi de contingents importants. Une panique subite se produisit parmi les innombrables marchands, professionnels et amateurs, qui spéculaient sur la hausse des pommes de terre ; incapables d'assurer la conservation d'une denrée délicate, ils jetèrent brusquement leurs stocks sur le marché. Les gares se trouvèrent embouteillées. Les prix s'effondrèrent rapidement. A leur tour les associations communales et les grandes villes, qui avaient constitué des approvisionnements considérables, prirent peur et cherchèrent à liquider au plus tôt leurs positions. Sur le marché libre, la baisse atteignit 50 %. Cependant l'Office impérial, auquel naturellement les Associations communales ne demandaient plus rien, conservait un stock de 500.000 tonnes qu'il dut finalement céder aux sécheries et distilleries à des prix désastreux. Ainsi, on avait commencé par subir pendant plusieurs mois un pénible malaise, conséquence d'un gaspillage intolérable ; puis on avait réagi maladroitement ; et l'opération se soldait finalement par un déficit financier considérable, et des pertes importantes de denrées avariées.

Il semblait que ces errements ne dussent pas se continuer au cours de la seconde année de guerre. Nous y retrouvons pourtant les mêmes alternances de laisser-aller et de despotisme. Au début de la campagne, et parce que la récolte s'annonce comme devant être supérieure de 8 millions de tonnes à celle de 1914, l'optimisme règne. On écarte une fois encore l'idée de la saisie intégrale. L'importance des

stocks à emmagasiner et leur caractère périssable peuvent d'ailleurs expliquer cette réserve. On se borne donc, le 9 octobre 1915 (1) à créer, à côté et au-dessus de l'Office institué le 13 avril, un *Office impérial des pommes de terre* (Reichskartoffelstelle) calqué sur l'Office des céréales, avec une section administrative sous un Directoire (Vorstand) et un Conseil (Beirat), et une section commerciale constituée en société anonyme à responsabilité limitée. Le capital est fourni par l'Empire, la Prusse, la Bavière, le Wurtemberg, le Congrès des villes, les associations agricoles, et la puissante Union des marchands de pommes de terre, de Glogau. L'Office doit surveiller le marché, centraliser les demandes de l'armée et des districts déficitaires, assurer enfin le ravitaillement en pommes de terre pour l'automne et l'hiver. Il réunit les approvisionnements nécessaires par voie d'achats de gré à gré. Toutefois, on déclare saisie, jusqu'à concurrence de 1/10, la récolte de tout producteur cultivant plus de 10 hectares de pommes de terre. Pour les achats comme pour la réquisition, des prix de base sont fixés. Quant à la répartition proprement dite, l'Office l'assure par l'intermédiaire des Associations communales. Ce régime n'apparaît donc pas comme sévère, et porte au contraire la marque d'une certaine confiance : presque toutes les affaires se traiteraient de gré à gré, et la saisie ne porterait que sur une fraction infime (2 à 3 %) de la récolte totale.

Mais cet optimisme était présomptueux. Les producteurs estimèrent les prix de base insuffisants, et la vente libre ne fournit pas, à beaucoup près, les ressources attendues. Moins

1. R. G. B., 1915, p. 647.

de trois semaines après la publication de l'ordonnance nouvelle, il fallut la remanier; le 28 octobre, on décide de renforcer et d'étendre le principe de la saisie, en abaissant à 1 hectare (au lieu de 10) l'étendue des exploitations exemptes; le 11 novembre on autorise les Etats à descendre au-dessous de cette limite; le 29 novembre, on porte à 20 % (au lieu de 10 %) la part saisissable de la récolte et on laisse les gouvernements libres de passer outre à ce chiffre. Rarement le Conseil fédéral a donné plus nettement l'impression d'être dépassé par les événements. Les mesures qu'il multiplie précipitamment sont visiblement impuissantes à conjurer la crise. Les cultivateurs dissimulent leurs stocks; les particuliers se constituent des réserves; les transports sont désorganisés. On aboutit à cette situation piquante, et dont l'opinion publique s'indigne, d'être menacé par la famine malgré une récolte exceptionnelle. D'ordonnance en ordonnance on en arrive enfin à ce système d'expropriation totale et de rationnement qu'on ne pouvait plus songer à éviter. Le 27 janvier 1916, on exempte de toute limitation de prix les achats conclus par l'Office impérial; le 7 février on remplace l'ordonnance fondamentale du 9 octobre par un texte plus énergique; le 26 février, enfin, on étend à l'Empire tout entier un arrêté pris par la Prusse dès le 1^{er} décembre, qui autorise la saisie de la totalité de chaque récolte, moins les réserves indispensables pour les semailles, l'entretien du bétail, la nourriture du personnel.

Ainsi s'achevaient les variations d'une politique dont nous avons suivi les flottements et leurs fâcheuses conséquences. L'ensemble du système ne fut plus sensiblement modifié. On se borna, le 26 juin 1916, à concentrer plus strictement

encore entre les mains de l'Office impérial des pommes de terre les opérations d'approvisionnement et de répartition. Au point de vue pratique on se trouva amené à établir dans tous les grands centres des cartes de rationnement. Mais une question des prix se posait qui eut des répercussions d'une portée considérable. Il avait été nécessaire de relever fortement les prix de base, — de 50 % en une seule fois le 2 mars 1916 — de façon à faire apparaître les stocks qui se dissimulaient. Ces augmentations répétées provoquèrent parmi les consommateurs des villes une vive agitation. Pour l'apaiser les principaux gouvernements décidèrent de prendre à leur charge la moitié du fardeau résultant des nouveaux prix. L'Empire paierait l'autre moitié. Il était bien évident qu'en dernière analyse ce serait toujours le consommateur, sous le nom de contribuable, qui financerait l'opération. On lui aurait dissimulé ainsi, par un procédé hypocrite mais séduisant, le sacrifice qu'il était nécessaire de lui demander. C'est la première fois qu'apparaît en Allemagne cet artifice dangereux, qui semblait devoir rester le malencontreux privilège des gouvernements faibles.

*
* *

L'Office de Guerre des Vivres.

Pour donner une idée plus complète de l'activité du Conseil fédéral pendant les premières années de guerre, il faudrait consacrer quelques développements aux diverses branches du problème du ravitaillement (1) dont nous n'avons

1. Du mois d'août 1914 à mai 1916, on compte : 36 ordonnances sur l'alcool ; 45 pour les sucres ; 84 pour les fourrages, etc.

considéré que deux éléments, les plus caractéristiques à vrai dire, et les plus importants. Les organes nombreux issus de cette abondante réglementation s'étaient condensés peu à peu pour chaque denrée envisagée en offices investis de pouvoirs très étendus dans le ressort de leur compétence. Mais l'opinion publique lassée des flottements, des erreurs, des variations de cette réglementation fragmentaire, réclamait avec force un changement qui donnerait à l'intervention des pouvoirs publics l'unité, la continuité, l'autorité qui lui faisaient encore complètement défaut. Il fallait d'ailleurs nécessairement un organe supérieur de coordination. Au-dessus des Offices particuliers devait exister un Super-Office. On y pourvut par deux ordonnances du 22 mai 1916 (1).

On confère au Chancelier les pouvoirs les plus étendus qu'il délègue à un Office créé tout exprès pour les recueillir. En même temps la compétence des Autorités militaires et des Etats fédérés subit des restrictions corrélatives. C'est donc bien légitimement qu'on a appliqué à ce régime le nom de « dictature ». Il apparaît, moins comme un changement à proprement parler que comme un couronnement, en quelque sorte, et un aboutissement.

En vertu d'une première ordonnance, le Chancelier peut désormais :

A. — Réquisitionner, pour la nourriture de la population ou du bétail, tous les vivres existant dans l'Empire, ainsi que les matières brutes et autres objets nécessaires au ravitaillement alimentaire ;

B. — Réglementer l'importation, le transit, l'exportation, le

1. *R. G. B.*, 1916, p. 401.

commerce, la consommation et les prix de tous les articles de ces catégories ;

C. — Edicter des pénalités pouvant s'élever jusqu'à un an de prison et 10.000 marks d'amende, sans préjudice de la confiscation ;

D. — Donner en cas d'urgence, des instructions directes aux autorités centrales des Etats fédérés ;

E. — Apporter, en cas d'urgence, aux ordonnances précédemment rendues en matières alimentaires par le Conseil fédéral, les modifications nécessaires, sauf à soumettre celles-ci dans le plus bref délai à l'approbation du Conseil ;

F. — Déléguer, en tout ou en partie, les pouvoirs qui lui sont conférés à une autorité placée sous sa surveillance, et dont il organisera le fonctionnement.

Les pouvoirs ainsi définis sont tellement compréhensifs qu'ils ne laissent plus guère de marge à l'activité propre du Conseil fédéral, sauf en ce qui concerne la ratification des changements apportés par le Chancelier à ses anciennes ordonnances. Le Conseil fédéral continua cependant de légiférer directement sur ces matières qui, d'après la lettre du texte, rentraient dans la compétence agrandie du Chancelier. Le plus souvent d'ailleurs, le Conseil se contenta en pareil cas de poser un principe général, et de confier au chancelier le soin de réglementer le sujet ainsi circonscrit. Mais ce n'est là qu'une question de forme et une façon de marquer l'importance particulière de la matière réglementée.

L'autorité (Behörde) dont la création est prévue par l'ordonnance que nous venons d'analyser est instituée en ces termes par une seconde ordonnance du même jour :

« Sous le nom d'*Office de Guerre de l'Alimentation* (Kriegs-

Ernährungs-Amt) il est constitué une autorité ayant son siège à Berlin. Elle est placée sous la surveillance du Chancelier de l'Empire. Sont dévolus à cet office les pouvoirs attribués au Chancelier par l'ordonnance du 22 mai et par les autres ordonnances rendues en vue d'assurer le ravitaillement national, à moins que le contraire n'y soit expressément stipulé. »

La suite de l'ordonnance définit les attributions :

1° Du comité adjoint (Beirat) consulté sur les questions de principe, et convoqué périodiquement pour délibérer sur l'ensemble de la situation alimentaire.

2° Du bureau (Vorstand) qui expédie les Affaires courantes et doit, obligatoirement, donner son avis dans les cas graves. Ce bureau comprit d'abord 9 membres (27 mai 1916), puis 12 (27 février 1917).

Il reste entendu que, seul, le Président décide. Il signe les mesures réglementaires, représente l'Office au dehors et adresse les instructions nécessaires aux autorités régionales et locales, y compris les autorités militaires. Il est seul responsable de l'exercice des pouvoirs attribués à l'office.

Ces pouvoirs se trouvèrent encore considérablement augmentés par l'ordonnance du 1^{er} septembre 1916 qui incorpora dans l'Office des vivres l'important Office central du Contrôle des prix et toute l'organisation qui s'y rattachait. Au 9 septembre 1916 un reserit du Ministère de l'Intérieur donnait une énumération, sinon limitative, du moins assez complète des attributions de l'Office des vivres, et des pouvoirs réglementaires de son président :

Questions générales intéressant l'alimentation nationale. — Prix (Anciennes attributions de l'Office central du Contrôle

des prix). — Céréales à pain, pommes de terre, viande, graisses, avoine, orge et malts; fourrages; lait, café; sucre, etc.

Par conséquent : rentre dans la composition de l'Office tout ce qui concerne le Commerce intérieur; restent exclues au contraire les questions d'importation et d'exportation.

Un très grand nombre d'organismes spéciaux — Offices impériaux, bureaux de comptabilité, comités et commissions, — sont placés sous la juridiction de l'Office des vivres et chargés d'exécuter, sous son contrôle, les mesures arrêtées par lui. Beaucoup de ces organes secondaires (Stellen) existaient déjà au moment de sa création puisque, aussi bien, il avait été institué pour diriger et coordonner leurs efforts, et le rescrit du 9 septembre en citait jusqu'à 33. Loin de restreindre leur nombre, l'Office des vivres les multiplia, ce qui n'allait pas sans entraîner une spécialisation excessive dont la minutie atteignit bien souvent à un ridicule achevé. Indépendamment des offices spéciaux, divers Etats constituèrent des organes centraux pour l'ensemble de leurs territoires particuliers : la Bavière, par exemple, crée en juin 1916 un Conseil de Questions alimentaires; à Weimar fonctionne pour les 8 Etats de Thuringe un Office commun; en Prusse enfin on trouve en 1917 un Office de répartition particulier à l'agglomération berlinoise, et on établit un Commissaire pour l'alimentation qui enlève aux Ministères du Commerce, de l'Industrie, de l'Agriculture et de l'Intérieur ce qui, dans leurs attributions, concerne le ravitaillement.

Mais si cet éparpillement contribua à diluer, en quelque sorte, l'action de l'Office des vivres, il n'en resta pas moins, au-dessus de tous les Offices secondaires, le maître de toute la politique du ravitaillement.

Il convient d'ailleurs, pour marquer toute l'importance de son rôle, d'indiquer que l'Office ne se borna pas à une besogne purement réglementaire et administrative. Il fit aussi, non sans succès, œuvre d'éducation et de propagande. Il voulut éclairer les masses pour en obtenir une discipline plus fidèle. En 1917, par exemple, il répandit par centaines de milliers dans les campagnes et dans les écoles, des brochures destinées à faire comprendre la portée du problème alimentaire, le mécanisme du ravitaillement, la nécessité et l'intérêt d'une loyale collaboration entre les producteurs et les ouvriers.

Le besoin apparut cependant en 1917 de donner quelques apaisements à l'opinion énervée par la persistance inévitable de la crise alimentaire, la sévérité et le nombre parallèlement croissant des restrictions. On y parvint par des remaniements qui constituent plutôt des changements de personnel et d'étiquette que des réformes du système, et qu'il nous suffira de mentionner brièvement. Le 16 août 1917 une ordonnance modifie l'article IV de l'ordonnance fondamentale du 22 mai 1916 : les pouvoirs du Chancelier en matière de ravitaillement pourront être remis à une « autorité supérieure d'Empire » qui lui serait immédiatement subordonnée et qui devrait être, précisément (décret impérial du 30 août) l'Office impérial d'alimentation. Un arrêté du Chancelier du 27 septembre 1917 décide que le bureau de l'Office se composerait désormais d'un Secrétaire d'Etat, président, seul responsable, deux Sous-Secrétaires et de neuf autres membres. Le nouveau président reçoit le rang de ministre d'Etat, et les fonctions de Commissaire d'Etat prussien pour l'alimentation, ce qui rattache plus étroitement à l'ensemble du système tout le service ali-

mentaire du principal des Etats confédérés. Mais rien d'essentiel n'est changé. L'Office des vivres est à peine remanié ; il ne pouvait d'ailleurs en être autrement, tant que les facteurs de sa création n'avaient pas eux-mêmes disparu.

Il faut encore ajouter que la dictature des vivres, avec son système de rationnement obligatoire et uniforme pour tout l'Empire, a été souvent complétée par la répartition administrative, quotidienne ou hebdomadaire, des denrées essentielles et même, dans certaines villes, par l'institution de cuisines municipales, c'est-à-dire de l'alimentation collective.

On conviendra qu'à moins de révolution sociale, on ne pouvait pousser plus loin le principe égalitaire, ni aller plus avant dans la voie du communisme.

II. — L'INDUSTRIE

L'Office des matières premières.

Nous avons signalé plus haut qu'une des caractéristiques de l'industrie allemande était sa pauvreté relative en matières premières. Plusieurs Allemands, parmi lesquels Helfferich, s'étaient inquiétés des dangers que présentait cette situation et les avaient signalés. Mais on n'avait tenu aucun compte de ces avertissements. Il était entendu que la guerre serait courte et que les stocks suffiraient à tous les besoins. Rien n'avait été préparé. Il fallut tout improviser, comme dans le domaine de l'alimentation : ce fut l'œuvre de l'autorité militaire, car le défaut de matières premières apparaissait comme particulièrement grave au point de vue des fabrications de guerre.

Plus avisée que l'administration civile, l'autorité militaire n'hésita pas à faire appel aux conseils et à l'aide effective des industriels. Elle trouva en eux un Etat-major de techniciens qui joignait à la compétence l'habitude du commandement, le goût des responsabilités et des initiatives hardies. Elle parvint ainsi à imposer *l'Economie des matières premières* ».

« *L'Economie des matières premières* ! mots abstraits sans couleur qui ne font pas image, comme tant de noms de notre temps, dont la langue n'a plus assez de vigueur.

Et pourtant, ils veulent exprimer une conception qui est d'un immense intérêt, si l'on veut se représenter que tout ce qui nous entoure comprend une partie de matières premières étrangères. Cette conception prend plus d'importance encore quand on constate que l'existence d'un pays bloqué, fermé, dépend de ces matières premières (1). »

Il fallait assurer la régularité des fabrications de guerre et éviter tout gaspillage. Ce fut la tâche que menèrent à bien deux hommes : l'un Walther Rathenau, président de l'A. E. G. (2) qui eut dès août 1914 une vision prophétique de ce qu'exigeait la situation, l'autre Von Falkenkayn, ministre de la Guerre prussien, qui eut le mérite de comprendre le premier et de lui prêter immédiatement tout le concours dont il pouvait disposer. Leur premier entretien sur l'angoissante question des matières premières est du 8 août 1914 : dès le 13 paraissait le décret constitutif d'une direction des matières premières de guerre, *Kriegs-Rohstoff-Abteilung* (K. R. A.)

1. W. Rathenau. *Deutsche Rohstoff Versorgung*, 1917.

2. A. E. G. : Allgemeine Electricität Gesellschaft Capital : 1.475 millions de marks (septembre 1922).

qui devait être la base de tout le système industriel de guerre allemand.

Ce n'est pas ici le lieu de rappeler quel admirable « entrepreneur » a été Walther Rathenau. Docteur ès-sciences à 22 ans, ingénieur de valeur, financier avisé, diplomate adroit, W. Rathenau passerait sans doute pour une figure de légende, s'il n'était encore trop près de nous. Car ce grand patriote n'était pas seulement l'homme d'affaires supérieur, le technicien universel à qui aucune spécialité n'est étrangère, mais aussi un spiritualiste élevé, un philosophe profond. On ne peut s'empêcher, à ce point de vue, de le comparer à Saint-Simon dont il est visiblement le disciple. Il a, comme lui, le culte de la productivité; comme lui encore l'horreur de l'oisiveté qu'il se propose de supprimer avec l'héritage qui la permet; comme lui enfin — et il est piquant de le rappeler ici — le mépris de l'Etat, totalement incapable, mais qui forme, il est vrai, dans sa pensée, l'embryon d'un système économique de production collective (1).

Une note officielle de mars 1915 expose en ces termes le but poursuivi par la K. R. A. au moment où l'entrée en guerre de l'Italie va rendre sa tâche difficile:

« Si l'on compte que la guerre durera longtemps, l'économie des matières premières servant à la défense nationale prend une importance peut-être décisive pour le sort de la campagne. Il y a toute une catégorie de matières que notre pays ne produit pas, ou ne produit pas en quantités suffisantes; l'industrie, surprise par la guerre, n'a pas amassé de stocks plus considérables qu'à l'ordinaire. L'importation peut être arrêtée entièrement ou partiellement. Les besoins

1. G. Raphaël. *Walther Rathenau*.

de l'armée font augmenter, dans des proportions extraordinaires, la consommation de certains métaux, de certains textiles, de certaines substances chimiques, spécialement de matières pour explosifs ; il peut y avoir, au bout de quelques mois seulement, pénurie sensible des produits indispensables. Or, on peut remédier à cette situation, ou du moins prolonger la période pour laquelle on est approvisionné :

« 1° En règlementant l'emploi de ces produits, et notamment leur consommation dans l'industrie privée.

« 2° En faisant des achats à l'étranger.

« 3° En opérant des réquisitions dans les territoires occupés. »

Huit mois plus tard, le 20 décembre 1915, le créateur de la K. R. A., W. Rathenau, trace un tableau plus ample de la situation devant la Société allemande pour l'organisation de l'approvisionnement en matières premières :

« Pour que l'Allemagne puisse tenir au delà de quelques mois, dit-il, il faut vaincre quatre difficultés primordiales (1) :

« 1° Toutes les matières premières qui se trouvent dans le pays doivent être soumises à un contrôle qui n'abandonnera plus rien à la volonté et au caprice individuels. Aucune parcelle ne doit être détournée au profit du luxe ; toutes, au contraire, doivent être transformées en produits susceptibles de servir aux besoins de l'armée.

« 2° [Exploitation des stocks trouvés en pays occupés, et procédés divers pour forcer le blocus.]

« 3° Il faut envisager la nécessité de fabriquer à l'intérieur de l'Allemagne tout ce qui est indispensable et introuvable autrement. Il faut aussi inventer et développer des méthodes

1. Gaston Raphaël.

nouvelles de fabrication, là où la technique ancienne est insuffisante.

« 4° Il faut remplacer les substances difficiles à obtenir par d'autres qu'on peut se procurer plus aisément. Où est-il écrit que certains objets seront toujours faits en cuivre ou en aluminium ? Il faut admettre le recours aux produits de substitution. »

Les moyens employés pour réaliser autant que possible ce vaste programme sont naturellement adaptés à chaque branche de la production industrielle. Cependant trois principes généraux dominent l'action gouvernementale :

1° *Relevé des stocks*, par des questionnaires adressés à 900 industriels fournisseurs de l'armée.

2° *Sauvegarde et accroissement des stocks* par rationnement, récupération des matériaux usagés, obtention des sous-produits.

3° *Répartition des matières premières* entre les usines, en tenant compte :

- a) De leur importance;
- b) De leur outillage;
- c) De leur situation au point de vue des transports ; de telle sorte que les usines petites, mal outillées, mal situées soient délibérément sacrifiées aux autres, dans l'intérêt général (1).

L'arme nécessaire de cette œuvre de concentration et de distribution était, comme dans le domaine alimentaire, la

1. On créa le 22 novembre 1916 un Comité permanent pour l'arrêt et la concentration des entreprises qui accorda des compensations aux usines qu'il faisait fermer.

saisie-réquisition. Non pas la réquisition ordinaire qui fait passer à l'État la propriété de l'objet sur lequel elle porte, mais une réquisition telle qu'une servitude est imposée à toute marchandise, qui l'immobilise aux mains de son détenteur actuel. Elle ne peut plus être employée librement; elle est réservée à la défense nationale. Le propriétaire est constitué gardien des matières saisies, il ne peut en disposer que pour des fournitures militaires et, accessoirement, dans la mesure autorisée par les parties saisissantes, pour la vente directe aux consommateurs civils. Hypothèse bien rare d'ailleurs, puisque dès 1915 80 % des usines allemandes travaillaient pour l'État, et 66 % exclusivement pour lui.

On réunit ainsi tous les avantages d'une main-mise complète, tout en évitant de constituer des stocks que l'État ne saurait ni conserver, ni transformer lui-même. L'indemnité à payer au détenteur exproprié est calculée d'après les prix maxima ou, s'il n'en existe pas, d'après les évaluations d'une commission arbitrale qui multiplie les prix du temps de paix par des coefficients appropriés. La procédure de la saisie et l'énumération des denrées qui pouvaient en être l'objet (*Gegenstände des Kriegsbedarfs*) furent établies par une ordonnance du 24 juin 1915 (modifiée les 9 octobre et 23 novembre) sur la constitution des approvisionnements de guerre. On règle en même temps la composition des Commissions Arbitrales qui comprennent un Président et quatre membres nommés par le Chancelier. L'un des assesseurs est proposé à son choix par le Syndicat commercial local, les trois autres par le Conseil permanent du commerce (*Deutscher Handelsrat*).

En mars 1915, le système de la K. R. A. était à peu près

au point. L'organisation était la suivante ; il y avait quatre bureaux :

1. Organisation générale et questions économiques;
2. Saisies ;
3. Statistiques ;
4. Expéditions, répartition;

et, en outre, des Offices de déclaration (Meldenstellen) pour chacune des matières premières soumises au Contrôle de la K. R. A.

La K. R. A. perdit une partie au moins de son indépendance lorsque fut créé, le 3 novembre 1916, l'*Office de guerre* : le Kriegsamt, qui devait constituer le pendant de l'Office des vivres institué le 22 mai 1916. L'Office de guerre recevait la mission suivante :

1. Recruter, nourrir, employer les ouvriers des usines de guerre (c'est-à-dire la quasi-totalité des usines allemandes) ;
2. Se procurer les matières premières nécessaires à la fabrication des armes et des munitions ;
3. Régler les questions relatives à la constitution des réserves de produits bruts et fabriqués (en liaison avec le Commissariat impérial pour la période de transition, créé le 3 août 1916).

L'Office de guerre tel qu'il fut organisé en décembre 1916 comprend cinq services :

- I. — Travail de guerre : Kriegs Arbeit-und-Ersatz-Amt.
- II. — Matériel de guerre (W. U. M. B. A.) (1).
- III. — Matières premières : K. R. A. (17 bureaux).

1. Waffen und Munitions Beschaffungsamt.

a) Direction, ordonnances, comptabilité, recherche des matières premières;

b) Explosifs, cuir, fer, autres métaux, réquisition des métaux, bois, laine, coton, lin, soie et chiffons, autres textiles, caoutchouc brut, vieux caoutchouc.

IV. — Importation et exportation.

V. — Alimentation nationale.

A l'Office de guerre est en outre adjointe une Commission économique de dix-neuf membres, fonctionnaires ou professeurs, et de trois conseillers pour les finances, le droit international, le droit commercial.

La création de l'Office fut suivie du vote de la loi du 5 décembre 1916 sur la conscription industrielle des hommes non mobilisés de 17 à 60 ans.

Ainsi se trouve réalisée, en face de la dictature des vivres, la dictature des usines (2).

Ce qui assura le succès de celle-ci, ce fut la collaboration de l'État et des grands groupements industriels, en particulier du Comité de guerre de l'industrie allemande constitué dès le 8 août 1914 par les deux grandes fédérations allemandes, Bund der Industriellen et Central Verband der deutschen Industrie.

Il fallait en effet des organismes nouveaux pour capter,

2. Voici, d'après M. Rist, les dividendes moyens distribués pendant la guerre par six groupes d'entreprises allemandes :

14	%	pour	28	sociétés	fabriquant	des	machines;
8	—	22	—				électriques;
13	—	29	compagnies	houillères;			
17	—	18	sociétés	chimiques;			
8	—	8	filatures	par	actions;		
7	—	15	banques.				

recueillir et distribuer ce flot de marchandises qui devait circuler d'une manière nouvelle. La réquisition brutale des denrées et leur répartition parmi les consommateurs était, à la rigueur une tâche possible pour l'État dans le domaine de l'Alimentation : elle présentait des difficultés insurmontables pour les produits industriels qui doivent subir un nombre souvent élevé de transformations, dans des usines différentes avant de parvenir à l'état définitif. L'État devait donc faire appel pour cette besogne écrasante à des organismes mixtes qui furent créés tout exprès : ce furent les *Sociétés de Guerre* (Kriegs-Wirtschafts-Gesellschaft) (1).

Autonomes sans être pourtant tout à fait libres, ce sont, sous le contrôle de l'administration, des sociétés anonymes privées. Elles en suivent le régime juridique, et en reçoivent les organes caractéristiques : assemblées, conseils d'administration, directeurs ou comités de direction. Elles comprennent en outre des commissions d'évaluation des prix, et des commissions de répartition des matières premières, qui constituent des organes de médiation entre les intéressés, en

1. Au 8 mars 1915 il en existait déjà 6 :

Société anonyme de guerre des peignées de laine : Kaumvolle A. G.

Société de la laine.

Société des produits chimiques : Kriegskemikalen.

Société des métaux : Kriegsmetall.

Société des peaux brutes : Deutsche Rohhaut.

Société du cuir : Kriegsleder.

Toutes avaient leur siège social à Berlin, ce qui ne laissa pas que d'entraîner des protestations.

Pour les industries qui ne comptaient qu'un petit nombre d'entreprises déjà groupées en syndicats, on renonça à créer de grandes sociétés anonymes. On institua des *Offices de Comptabilité* (Abrechnungslellen) qui en sont des réductions simplifiées.

particulier dans le cas d'affaires traitées avec des étrangers à la Société.

Mais des Commissaires désignés par l'Etat le représentent et sont munis d'un droit de veto. Les capitaux-actions sont modestes : 6 millions de marks pour les produits chimiques, 2 pour les cuirs. En principe, le dividende est supprimé, et remplacé par l'intérêt à 4 % du capital versé. Les excédents seront, à la liquidation, remis à des œuvres d'intérêt général, ce qui permet d'accorder aux sociétés de guerre les exemptions fiscales dont jouissent les établissements d'utilité publique (ordonnance du 25 septembre 1915).

On peut résumer ainsi la tâche qui leur est dévolue :

Prendre en charge toutes les matières premières de guerre qui leur sont attribuées, soit sur les stocks nationaux, soit sur les approvisionnements saisis en territoires occupés ;

Payer les bons de réquisition ;

Chercher à compléter les stocks déficitaires par des achats dans les pays neutres ;

Répartir les matières premières entre les consommateurs industriels suivant leurs besoins et leur capacité productive ;

Donner leur avis sur les prix de réquisition et de revente ;

Etablir la statistique des stocks et de la consommation ;

Proposer des plans de répartition des stocks disponibles pour l'industrie privée ;

Prêter, d'une façon générale, leur concours à la K.R.A. pour la correspondance d'information avec les industriels, et le renforcement des stocks par production intensive, importation, récupération, économies.

Ces tâches se condensent en un objectif précis : en aucun cas on ne doit être acculé à la paix par le manque de matiè-

res premières. Ce but, on l'atteignit. C'est qu'en effet ces sociétés de guerre représentent un organisme intermédiaire entre les sociétés par action qui personnifient la liberté industrielle, et les bureaux administratifs qui sont de l'étatisme absolu. Leur supériorité sur les offices tient d'ailleurs moins aux règles de leur fonctionnement qu'au recrutement de leur personnel parmi des industriels, c'est-à-dire des compétences. Il est vrai que, pressé par les nécessités de l'heure, on ne put s'adresser qu'à un petit nombre de gens parmi ceux qui représentaient les plus gros intérêts, de sorte que bien souvent les sociétés de guerre ont été des oligarchies, avec tous les abus qui en résultent. Il est vrai encore que leur indépendance est allée sans cesse en diminuant, et qu'elles devinrent vers la fin de la guerre, de simples organes exécutifs de la K. R. A. De plus, à partir de la constitution des sociétés de guerre, l'industrie se trouvait en quelque sorte cristallisée : en effet, ceux-là seulement faisaient partie de la société qui étaient industriels ou fabricants au moment où elle avait été fondée.

Ainsi, suppression de la concurrence en ce qui concerne la création d'usines nouvelles, suppression de la concurrence en ce qui concerne les ventes : ce sont là les caractéristiques d'un régime de monopole.

Nous pourrions néanmoins, en relevant les résultats obtenus dans trois domaines essentiels de l'industrie allemande : les charbons, les métaux, les textiles (1), et en les comparant

1. Pour les charbons, l'industrie nationale allemande suffisait aux besoins du pays ; pour la métallurgie des importations considérables de minerai étaient nécessaires ; quant aux industries textiles, elles dépendaient presque entièrement de l'étranger.

aux déceptions causées par la dictature des vivres, reconnaître la valeur du système des sociétés de guerre.

Si remarquables qu'aient été à certains égards ces résultats, ils ne sont cependant pas tels qu'ils puissent humilier des Français. Il faut prendre garde, en effet, que la situation dans laquelle se trouvait notre industrie au lendemain des premières batailles de la guerre était bien autrement tragique que celle de l'industrie allemande.

Pour ne considérer que la métallurgie, la Défense nationale était privée de 68 °/ de notre production normale de fonte, et de 62 °/ de notre production d'acier ; 83 hauts-fourneaux sur 170, 48 fours Martin sur 164, 53 convertisseurs sur 100 étaient aux mains de l'ennemi.

Dans des circonstances aussi graves, le Gouvernement français, dut, lui aussi, faire appel au patriotisme et à la compétence des grands industriels. Ceux-ci ne désespérèrent pas du salut de la Patrie. Au milieu de difficultés inouïes, la production nationale fut réorganisée, les approvisionnements nécessaires achetés au dehors et importés, le ravitaillement assuré, et tout ce qui paraissait impossible réalisé. Ces efforts et ces résultats, pour avoir été accompagnés d'une publicité moindre qu'en Allemagne, n'en trouvèrent pas moins leur consécration dans la Victoire. Elle ne doit pas les faire oublier.

*
* *

Les charbons.

Entre 1903 et 1913 la production allemande de charbon avait marqué la progression suivante en millions de tonnes (1) :

1. *Economiste Européen*. Ed. Théry, 1918.

1903	1913	Augmentation absolue	en %
—	—	—	—
162	279	117	73

Au point de vue géographique elle se répartissait entre la Ruhr (50 %), la Silésie (25 %), la Saxe et la Sarre ; et elle se décomposait ainsi (en millions de tonnes) :

Houille	191,6	(Steinkohlen)
Lignite	87,5	(Brennkohlen)

L'excédent des exportations sur quelques importations de charbons à destination spéciale montait à 35 millions de tonnes. Les mines de houille employaient 256.000 mineurs proprement dits, les mines de lignite 55.000 seulement.

La mobilisation d'une partie de cette main-d'œuvre fit, au début de la guerre, fléchir la production ; mais la mise en sursis de certaines catégories d'ouvriers, l'utilisation des prisonniers de guerre, des civils déportés, de la main-d'œuvre féminine, permirent de surmonter la crise :

Production (en millions de tonnes)	1914	1915
—	—	—
Houille	161,54	140,71
Lignite	83,94	88,37
	<u>245,48</u>	<u>235,08</u>

On relèvera la très faible diminution de la production de houille (13 %) compensée par l'augmentation de la production des mines de lignite.

On conçoit qu'il n'y ait pas eu disette de charbon en Allemagne, bien que la désorganisation des transports, conséquence directe de la guerre, ait rendu parfois difficile le ravitaillement de certaines zones, ce qui nécessita le 26 février

1917 la création d'un *Office de répartition*. Il est remarquable au contraire que l'Allemagne, s'aidant il est vrai des charbonnages belges, ait pu continuer en Hollande, en Suisse, dans les pays scandinaves, des exportations de charbon relativement considérables, qui lui fournirent pour ses achats une précieuse monnaie d'échange. D'autant que la hausse des prix resta à l'intérieur de l'Allemagne particulièrement faible dans l'industrie houillère : en avril 1916 elle n'était encore que 20 à 25 % du prix d'avant-guerre ; si bien qu'il ne parut pas nécessaire d'instituer de prix maxima.

D'autre part, la concentration de l'industrie charbonnière allemande était, dès le temps de paix, très fortement marquée. Des cartels tout-puissants réglaient au mieux des intérêts communs, les quantités à extraire, les salaires, les prix de vente. Cependant au cours de la guerre, des firmes, comme Thyssen, pour lesquelles la concentration se doublait d'intégration avec des usines métallurgiques, voulurent reprendre leur liberté d'action. Une ordonnance du Conseil fédéral du 12 juillet 1915, destinée à fortifier le comptoir rhéno-westphalien d'Essen, autorisa les pouvoirs centraux de chacun des Etats fédérés à grouper en *syndicats forcés* (1) les propriétaires de mines d'une région déterminée. Toutefois, ces syndicats obligatoires étroitement surveillés par l'Etat et qui régleraient la production et les prix, ne seraient institués qu'après un certain délai pendant lequel on tenterait de mettre sur pied un syndicat libre. En août 1915 les pouvoirs des Etats en cette matière furent transférés au Chancelier et, pour calmer les inquiétudes, on décida que l'ordon-

1. Zwangs-syndicate.

nance cesserait d'être en vigueur deux ans au plus tard après la fin de la guerre.

Devant la menace du syndicat forcé, les dissidents vinrent à composition et le Contrat constitutif du comptoir d'Essen qui expirait le 31 décembre 1915 fut renouvelé d'abord jusqu'au 31 mars 1917 et, de nouveau à compter de cette date pour une période de cinq ans. Remarquons que l'Etat prussien faisait partie du Comptoir, pour ses mines fiscales.

On peut dire que la question du charbon qui provoqua pendant la guerre chez les Alliés, et en France en particulier les plus graves difficultés, ne s'est pas posée en Allemagne grâce aux efforts d'une industrie fortement organisée.

Les Métaux (Fers et Aciers).

L'Economie des métaux forma l'un des objets primordiaux de l'activité de la K. R. A. Quatre bureaux furent affectés à leur recensement, à leur surveillance, à leur saisie :

- 1° Cuivre et alliage ; argent ;
- 2° Fer, acier, nickel et alliages, aluminium ;
- 3° Fer blanc et succédanés ;
- 4° Etain, zinc. Antimoine, graphite, etc.

Tous, sauf les métaux précieux, le fer, le zinc, le plomb, furent groupés sous le nom de Sparmetalle (métaux à économiser), et généralement les stocks en furent saisis au profit des usines de guerre. Les demandes de métaux pour les besoins civils furent centralisées à la Metall-freigabe-Stelle für Friedenszwecke (26 août 1915).

C'est le domaine où le rançonnement des régions occupées

a été poursuivi avec la méthode la plus rigoureuse : de Pologne, de France, de Belgique on tira du cuivre, du fer, du zinc, du ferro-manganèse. Non seulement tous les stocks furent saisis, mais un grand nombre d'installations furent détruites pour récupérer quelques tonnes de métal. C'est qu'en effet la pénurie des minerais était grande en Allemagne, même si l'on néglige les minerais spéciaux et si l'on ne considère que le minerai de fer.

Nous avons indiqué plus haut l'importance de l'industrie métallurgique allemande d'avant-guerre. La production s'élevait en 1913 à 19 millions de tonnes de fonte (1.600.000 par mois), marquant un progrès de 137 %. — 11 millions de tonnes — sur 1903. A la même date la production de fer et d'acier montait à 18 millions de tonnes (1.580.000 par mois), en augmentation sur 1903 de 86 %. Le nombre des ouvriers atteignait 2.500.000. Les chiffres correspondants étaient, pour l'Angleterre : 10 millions de tonnes pour la fonte, 7 pour l'acier, avec 1.500.000 ouvriers. L'industrie allemande, concentrée dans la proportion de 42,5 % dans la région rhéno-westphalienne (1), était régie par un système de syndicats spécialisés suivant les catégories d'articles (clous, moteurs, machines à coudre...), qui centralisaient les commandes, fixaient les prix et pratiquaient fermement le dumping.

1. Voici les sept groupements métallurgiques et la part qui leur revenait dans la production allemande :

Rhin-Westphalie	42,5 %	} 83 %
Lorraine et Luxembourg	33,2 —	
Sarre	7,1 —	
Centre et littoral	5,2 —	
Liège, Hesse-Nassau	5,2 —	
Silésie	5,2 —	
Bavière, Wurtemberg, Thuringe	1,6 —	

Les rabais consentis, les transports à prix réduit, les crédits bancaires facilitaient grandement l'exportation qui atteignait 6 millions de tonnes en 1913 (Angleterre : 5 millions). Pour les machines et moteurs seuls les exportations allemandes (396 millions) représentaient le quart de la consommation totale du monde (1.140 millions de tonnes).

Mais il ne faut pas oublier que l'industrie allemande ne trouvait pas, à beaucoup près, dans le pays même la matière première nécessaire à sa production (1).

C'est qu'en effet la production de minerai allemand avait progressé beaucoup moins vite que la demande :

Pourcentage des importations par rapport .

	A la pro- duction	A la con- sommation
1900	21,65	21,22
1905	25,95	23,55
1910	34,19	27,59
1913	39	29,61

Si l'on tient compte du fait que la teneur des minerais étrangers est de 50 à 60 %, tandis que celle des minerais indigènes ne dépasse guère 35 % en moyenne, on trouve que 40 % environ de la fonte produite en Allemagne était obtenue au moyen des minerais importés (2), et ce pourcentage augmentait rapidement :

1. Cf. *Le Génie Civil*, février 1918. L'approvisionnement de l'Allemagne en minerai de fer.

2. Si on classe les minerais luxembourgeois et lorrains parmi les minerais étrangers, le pourcentage monte à 80 %.

Origine de la fonte produite en Allemagne.

	Matières premières étrangères	Matières premières allemandes
	°/o	°/o
1900.	29	71
1905.	32	68
1910.	37	63
1913.	40	60

Origine des minerais.

	1900	1905	1910	1913
	°/o	°/o	°/o	°/o
France	1,6	4,6	18	27,2
Suède	35,2	27	33	32,5
Espagne	45	52	29	25 (1)

VOLUME DES IMPORTATIONS DE MINERAI (Luxembourg compris)
(en millions de tonnes):

1900	4,107	
1905	6,085	
1910	9,817	} par mer : 10.385 (Rotterdam et Emden) par terre : 3.611 (2)
1913	14,019	

Ces importations ne tenaient pas d'ailleurs qu'à l'insuffisance quantitative et à la pauvreté des minerais indigènes mais à des nécessités techniques. Il convient d'ajouter qu'une part

1. Epuisement du bassin de Bilbao.

2. Mouvement des minerais dans les ports rhénans :

Duisbourg	4.805
Alsum	1.918
Rheinhausen	1.508
Walsum	805

<i>Par année :</i>	1913	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	19.281
—	1914	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	14.391
—	1915	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	11.867
—	1916	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	13.000

ACIER

<i>Par année :</i>	1913	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	18.958
—	1914	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	14.946
—	1915	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	13.187
—	1916	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	14.700

Ainsi la production nationale, après deux ans de guerre, représentait 75 à 80 % environ de celle de 1913.

La concentration qui était déjà grande dans l'industrie allemande s'était trouvée accrue par les difficultés à vaincre en commun. D'autre part, beaucoup d'usines, pour s'assurer définitivement le minerai dont elles avaient besoin, achetèrent ou contrôlèrent des mines de fer, soit en Allemagne, soit à l'étranger, en Norvège et au Portugal en particulier.

A ce prix on put alimenter, au moins au début de la guerre, un commerce d'exportation relativement considérable qui permit de solder en partie les achats de minerai.

Cette concentration extrême, quoique libre, eut encore pour l'industrie métallurgique cet avantage de réduire au minimum l'intervention de l'Etat et de la borner à un contrôle assez lâche des prix et à quelques (1) prohibitions d'exportation, dont le but véritable était d'ailleurs de faire rompre des contrats d'avant-guerre pour y insérer des prix plus avantageux.

1. Seul le groupe des « métaux à économiser » cuivre, nickel, étain, aluminium etc., firent l'objet d'inventaires, de saisies, de prix maxima, complétés par des restrictions sévères pour leur emploi à des besoins non militaires.

Les textiles.

L'industrie textile comptait en Allemagne à la veille de la guerre 193 entreprises importantes représentant un capital de 389 millions de marks et employant 133.000 ouvriers (1).

L'industrie du coton comportait 63 établissements, la laine 50, le lin et le jute 24, la soie 4. Les dividendes étaient en moyenne de 8,5 % du capital engagé. Une part sans cesse plus importante de la production était destinée à l'exportation.

Toutes les matières premières, sauf la laine pour une faible part, provenaient de l'étranger : le coton des Etats-Unis et de l'Egypte ; les laines de l'Australie et de l'Amérique du Sud ; les soies de l'Italie et de la Chine. La guerre aurait dû tarir immédiatement ces sources, mais les retards que nous avons signalés dans l'organisation du blocus permirent à l'Allemagne de conserver des stocks qui étaient considérables, et même de les développer, soit en réquisitionnant les approvisionnements saisis dans les pays occupés, soit en important par l'intermédiaire des neutres des quantités massives de matières premières.

La crise ne se déclara qu'à la fin de 1915 ; mais elle prit très vite des proportions désastreuses : dès le 12 août 1915 une ordonnance, remaniée le 7 novembre, prescrivit la limitation de la durée du travail à cinq jours par semaine, et, au maximum, à dix heures par jour, dans tous les tissages et filatures, sauf pour la soie. Des amendes et même de la prison sont prévues comme sanction. Les autorités locales re-

1. Dans ce nombre ne sont compris que les ouvriers syndiqués en juillet 1914.

coivent la faculté, soit d'aggraver ces dispositions, soit au contraire d'accorder des dérogations. Le 9 avril 1916 les restrictions sont étendues aux usines de confection utilisant des étoffes tissées et tricotées (Web-Wirk-Stickstoffe) : dès ce moment le nombre des chômeurs est égal à la moitié du personnel ouvrier.

Les stocks furent recensés avec le plus grand soin par un bureau spécial, le Webstoffmelde-Amt de la K. R. A. A partir du 28 septembre 1915, la déclaration des stocks devint mensuelle pour tous les textiles bruts (Spinnstoffe). — laine, coton, chanvre, jute, soie, — ainsi que pour les fils à tisser ou à tricoter (Web und Strickwaren) de même nature. Le 31 mai 1916 on maintint les déclarations mensuelles et on établit quatre formulaires différents à remplir :

- 1° Laine ;
- 2° Coton ;
- 3° Textiles fibreux ;
- 4° Soie.

La saisie (Beschlagnahme) accompagne ces inventaires bien que le premier texte général ne soit que du 1^{er} février 1916. Toute modification ou aliénation d'une des marchandises saisies est interdite, à moins d'une autorisation de la K. R. A. Quant aux prix, ils sont fixés d'accord avec le bureau d'estimation pour les textiles (Bewertungstelle für Webstoffe). Un second arrêté du même jour réquisitionne tous les objets d'habillement pouvant servir à des fins militaires. En outre, pour éviter tout gaspillage, il fut décidé que toutes les commandes de l'armée passeraient par la K. R. A.

Le manque général des textiles rendu plus aigu par ces réquisitions devait faire monter à des taux excessifs les prix

des objets manufacturés abandonnés aux civils. Leur variété presque infinie ne permettant cependant pas de les taxer efficacement, on se borna à ouvrir largement l'accès des tribunaux aux acheteurs qui se croiraient lésés. D'autre part, on créa un *Office impérial du vêtement civil* (Reichsbekleidungsstelle) qui devait jouer le même rôle de répartition que les offices d'alimentation sur le modèle desquels il était constitué : l'achat de tout vêtement doit être justifié ; des « présomptions » sont établies pour les mariages, par exemple, ou les naissances.

Malgré ces mesures draconiennes, c'est à peine si les usines purent faire face aux besoins de l'armée et de la population civile, et c'est assurément là un des domaines où l'on ne peut nier l'efficacité du blocus.

Entre tous les textiles, le *coton* mérite, par son importance, quelques développements particuliers.

L'Allemagne importait avant la guerre 1.870.000 balles, soit 925.000 tonnes de coton (1). Quatre centres d'usines : Rhin-Westphalie, Saxe, Silésie, Alsace, utilisaient 11 millions de broches et réalisaient une exportation équivalente à 220.000 balles.

Les stocks, au début de la guerre, baissèrent jusqu'à 197.000 balles en décembre 1914 (contre 570.000 en décembre 1913). La situation cependant n'avait rien d'inquiétant. On avait, en effet, saisi en Pologne et en France des approvisionnements considérables qui montaient peut-être à 350.000 balles. Comme d'ailleurs le coton ne figurait pas sur les listes de contrebande de guerre, on continua d'en impor-

1. Une balle de 500 livres anglaises pèse 227 kilogs.

ter soit par l'intermédiaire des Pays scandinaves, de la Hollande ou de l'Italie (environ 1.250.000 tonnes pour 1914-1915), soit directement (75.000 balles par mois); tout le coton provenant de ces diverses sources, c'est-à-dire environ 2 millions de balles, fut centralisé et classé par catégories à Brème.

Mais à la fin d'août 1915 le coton, qui constitue une des matières premières les plus essentielles de la guerre moderne, fut déclaré contrebande de guerre. Dès le 2 août 1915 un recensement des stocks de coton brut et de cotonnade était décidé. Le 14 août en ordonne l'aliénation des stocks privés de coton brut en faveur des fabricants; les stocks non vendus le 28 août seront saisis. Les fabricants eux-mêmes ne devront travailler le coton qu'en vue des besoins de l'armée (exactement dans la proportion de 9/10 de leurs stocks et jusqu'à concurrence de 5.000 kgs). La saisie est encore étendue les 7 décembre 1915 et 1^{er} avril 1916: elle comprend toute la matière brute et tous les filés. Toute aliénation, modification ou transformation des stocks, si ce n'est en vue des commandes de l'armée, est interdite. En tous cas la fabrication est limitée, par mois, à 20 % de la moyenne de 1914.

La plupart des usines ne purent pas même atteindre ce chiffre et limitèrent leur activité à trois puis deux jours par semaine, beaucoup la cessèrent complètement (1) et certaines liquidèrent leur outillage.

Le manque presque absolu de matières premières était un fait. Nul artifice réglementaire ne pouvait en éviter les conséquences.

1. Si bien qu'il se forma des « Syndicats d'usines arrêtées » pour la défense de leurs intérêts.

*
* *

III. — LE COMMERCE EXTÉRIEUR DE GUERRE

Les importations.

Ce qui distingue le commerce extérieur allemand de celui des autres belligérants, c'est la faiblesse des importations, conséquence du blocus. L'Allemagne s'efforça pourtant de les faciliter le plus possible : d'une part, en abaissant ou en supprimant les barrières douanières ; d'autre part, en centralisant entre les mains de grandes sociétés privilégiées les importations qu'elle parvenait à assurer.

Au point de vue tarifaire, une loi du 4 août autorise le Conseil fédéral à permettre l'importation en franchise (1) d'un grand nombre de produits agricoles : céréales, riz, pommes de terre, etc. Des ordonnances nombreuses suivent ce premier texte (2). On établit en même temps un régime douanier applicable aux territoires occupés (3) : la franchise est accordée à un très grand nombre d'articles en provenance de ces régions. On se préoccupe enfin d'entretenir et de développer

1. *R. G. B.*, 1914, p. 338.

2. Voici les principales ordonnances relatives à l'importation :

Pour 1914 : 3 septembre, 13 octobre.

— 1915 : 21 janvier, 8 mars, 12 mai, 8-22 juillet.

— 1916 : 17-28 janvier, 3-4-11-18 mars, 18 avril, 7-13 septembre, 13 novembre, 16-21 décembre.

— 1917 : 14-17 février.

— 1918 : 23 mars, 15 août.

3. 25 février, 25 novembre 1915 ; 30 mars, 12 octobre, 14 octobre, 14 décembre 1916.

les échanges commerciaux avec l'Orient : le 24 juin 1915 le Conseil fédéral autorise le Chancelier à concéder à la Turquie le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, et les négociations aboutissent le 17 mai 1918 à un traité de commerce. C'est ainsi également que la paix de Brest-Litowsk prévoit la remise en vigueur immédiate du traité de commerce de 1894-1904 avec la Russie. Des conventions analogues sont passées avec l'Ukraine, la Finlande, la Roumanie.

Plus originales et aussi plus efficaces sont les mesures prises pour organiser d'une façon rationnelle le commerce d'importation dans le but d'importer le nécessaire, si on le pouvait, mais de n'importer que le nécessaire.

De même que l'Office des vivres domine tout le système alimentaire, et la K. R. A. tout le système industriel, de même un organisme, kolossal lui aussi, la Société centrale d'Achat, Z. E. G. (1) l'emporte sur toutes les autres sociétés chargées de diriger et de contrôler les importations (2).

La Z. E. G. fut fondée dès août 1914 par Ballin qui y employa une grande partie du personnel de la Hambourg-Amerika, dans le but d'importer en gros les denrées de l'étranger. Le siège social était à Berlin. Il ne s'agissait encore que d'un problème de hauts prix à combattre plutôt que d'approvisionnements indispensables à assurer. On craignait que les importateurs ne se fissent concurrence sur les marchés extérieurs, au détriment des consommateurs allemands. La Z. E. G. qui achèterait par très grandes quantités,

1. Zentral-Einkauf-Gesellschaft.

2. En dehors de la Z. E. G., un grand nombre de sociétés se sont fondées en se spécialisant pour chaque sorte de matière. Un relevé de mars 1917 en donne 139, dont beaucoup se subdivisent en plusieurs branches (A. de Tarlé).

pourrait, tout en se contentant d'un léger bénéfice, revendre ses achats à des prix normaux et imposer aux sous-acquéreurs, dans l'intérêt général, des conditions de profit également modérées. On s'aperçut alors que Z. E. G., couverte par l'Empire et les Etats fédérés, assurée de capitaux importants, puissamment organisée sous une direction unique, était particulièrement qualifiée pour réaliser le mieux possible le ravitaillement général du pays.

Des textes nombreux (1) vinrent conférer à cette société, soit le monopole absolu, soit un droit de contrôle et de préemption pour la quasi-totalité des importations : toute denrée, tout objet entrant en Allemagne sans passer par son intermédiaire serait confisqué et payé au prix fixé par la société elle-même. La société étendit en même temps ses attributions et intervint fréquemment dans la répartition, parfois même de produits nationaux, entre les communes, les associations communales, les groupements de commerçants.

La variété et l'importance de ces attributions exigèrent la création d'une organisation appropriée. Dès le mois de décembre 1915 un rapport présenté au Congrès des villes indiquait que la société disposait de plus de 300 comptoirs principaux disséminés jusqu'à Constantinople, avec un personnel de plus de 2.600 employés. Le chiffre d'affaires dépassait dès lors 70 millions de marks par mois, ce qui ne laissait pas que d'être assez dangereux puisque c'était là précisément le montant de son capital ; mais les banques ne manquèrent pas de consentir libéralement à la Z. E. G., sous forme

1. Ces textes ne s'appliquent pas, en principe, aux importations en provenance des pays occupés.

d'avances sur marchandises, tout le crédit dont elle pouvait avoir besoin, tandis qu'elle-même maintenait fermement son système de vente au comptant ; de telle sorte que les disponibilités ne lui firent jamais défaut.

C'était un trust gigantesque auquel les grands commerçants allemands apportèrent leur habitude des affaires. L'intérêt des capitaux engagés étant limité par l'Etat, de gros traitements furent, par une sorte de compensation, attribués aux capitalistes nommés administrateurs (1).

La politique générale d'achats de la Z. E. G. est déterminée par un Comité supérieur qui réunit les chefs des principaux organes économiques de la guerre et de la paix : les ministres impériaux de l'Agriculture et du Commerce, les représentants de l'État-major de l'armée, le président de l'Office des vivres, des représentants des puissances alliées de l'Allemagne, un mandataire de la Reichsbank et, naturellement, le président de la Z. E. G.

Dans les pays neutres, la Z. E. G. agit par l'intermédiaire de filiales constituées sur le modèle des sociétés indigènes. Leur personnel était recruté autant que possible dans la colonie allemande et parmi ceux de ses membres qui représentaient dans le pays les plus gros intérêts financiers et commerciaux (2).

Les exportations.

Si le volume réduit des importations est la conséquence de la situation particulière où s'est trouvée l'Allemagne pen-

1. A. de Tarlé.

2. Par exemple la N. V. Algemeine Import-Export, la célèbre Algimex, créée à Rotterdam le 20 décembre 1915.

dant la guerre, la faiblesse des exportations la rend semblable à tous les autres belligérants. La rigueur et l'efficacité relative du blocus tiennent en effet à des causes géographiques et militaires exceptionnelles, tandis qu'il est normal, au contraire, de voir la production nationale réservée tout entière aux immenses besoins des armées modernes.

Le régime douanier des exportations se résume donc, pour l'Allemagne pendant la guerre, en une série de prohibitions dont les premières furent publiées dès le 31 juillet 1914. On se montra naturellement très sévère dans le domaine de l'agriculture et un arrêté du Chancelier du 2 février 1917 qui abrogeait et remplaçait tous les textes antérieurs, interdit d'une façon générale l'exportation de tous les articles mentionnés au chapitre premier du tarif des douanes, c'est-à-dire de la quasi-totalité des produits agricoles.

Il faut prendre garde cependant que ces prohibitions étaient tempérées par l'octroi de licences qui permettaient en particulier, comme nous l'avons marqué à propos de la métallurgie, de rompre des contrats d'avant-guerre ou d'y inscrire des prix majorés. C'est ainsi que des *Offices de contrôle* furent créés pour surveiller et utiliser, au mieux des intérêts généraux, les industries qui possédaient des excédents disponibles pour l'exportation. Parmi eux, il faut citer : l'Office pour l'exportation du charbon rhéno-westphalien ; l'Office communal du sucre, de l'industrie chimique, des articles de fer et d'acier, de l'optique, du papier, etc. (1).

Ces offices pratiquèrent chaque fois qu'ils le purent une politique d'échanges : produits manufacturés contre produits

1. A.-E. Sayous.

alimentaires ou matières premières. Ainsi se fondèrent la Société d'exportation, destinée à fournir à l'Ukraine les objets manufacturés dont elle manquait, et la Société européenne de commerce, pour la Russie et l'Orient. Un exemple concret nous est donné par le traité que la Z. E. G. passa le 29 juillet 1918 avec le Sénat de Finlande : l'Allemagne livrerait 1.350.000 kilos de sucre en échange de 374.055 kilos de beurre, soit trois unités de sucre contre une de beurre.

La Z. E. G. conclut également, d'accord avec le Gouvernement allemand, deux accords un peu différents, l'un avec la Hollande en octobre 1917, l'autre avec la Suisse, le 31 juillet 1917. Ce n'était pas du troc, en ce sens que l'Allemagne s'engageait seulement à faciliter l'obtention de certaines quantités de fer ou de charbon, tandis que la partie adverse accordait des crédits de change. Dans le cas de l'accord avec la Suisse, il était stipulé qu'à une importation mensuelle de 200.000 tonnes de charbon correspondraient des crédits de 20 millions de francs, jusqu'à un maximum de 180 millions. La garantie était constituée par des titres hypothécaires allemands, et les remboursements s'effectueraient à partir du 21 octobre 1920 (1).

*Les mesures destinées à corriger le déséquilibre
de la balance des comptes.*

C'était là pour l'Allemagne une nécessité pressante ; car il était bien certain que ces exportations, même parfaitement utilisées, ne suffisaient pas à équilibrer les importations.

1. M. Rist.

Il est impossible d'indiquer avec exactitude le déficit de la balance commerciale de l'Allemagne pendant la guerre, puisqu'elle n'a pas publié pour cette période les statistiques de son commerce extérieur. Voici cependant quelques chiffres tirés des *Mémoires d'Helfferich* (1) (en milliards de marks) :

Années	Importations	Exportations	Déficit
—	—	—	—
1915	7,1	3,1	4
1916	8	3,8	4,6
1917	7,1	3,4	3,7

Pour solder ce déficit, pour le réduire s'il était possible, et puisqu'il était vain de vouloir accroître les exportations absorbées par la conduite de la guerre, l'Allemagne employa deux séries de procédés destinés à éviter à son change une chute désastreuse :

Elle devait, d'une part, chercher à se procurer des moyens de paiement par des envois d'or, par la vente de son portefeuille étranger, par des emprunts chez les neutres.

Elle pouvait, d'autre part, tenter d'agir directement sur sa balance commerciale, en contrôlant plus étroitement des importations et en écartant celles qui n'étaient pas rigoureusement indispensables.

La collecte de l'or avait donné en Allemagne des résultats particulièrement brillants. On avait interdit dès le 13 novembre 1915 l'exportation de l'or par une ordonnance qui, bien entendu, ne s'appliquait pas à la Reichs Bank. On avait compris dans cette prohibition, le 3 juillet 1916, les marchandises contenant de l'or en quantité quelconque. Le 10 mai 1917 enfin, la fonte des monnaies d'or avait été interdite. En

1. Cité par M. Rist.

même temps une propagande intense faisait monter l'encaisse or de la Reichbank de 1.356 millions de marks au 31 juillet 1914, à 2.533 millions au 15 juin 1917. Mais cet or devait, avant tout, servir de contrepartie pour gager la circulation fiduciaire. Les envois d'or à l'étranger ne pouvaient donc être que très limités. Le chiffre le plus élevé que nous connaissions est celui de 570 millions de marks (1) pour les expéditions faites au milieu de 1916 : c'était évidemment insuffisant.

Quant au portefeuille étranger de l'Allemagne, il était bien inférieur à celui des Alliés.

On l'évaluait, avant la guerre, à 20 ou 25 milliards de marks. De plus, seule une faible part était disponible immédiatement. Il fallait écarter d'abord les titres autrichiens, bulgares, tures qui ne pouvaient servir à des opérations de crédit chez les neutres. Il fallait encore tenir compte des valeurs séquestrées par les Alliés. Quant aux titres scandinaves, hollandais, américains effectivement réalisables, leur montant ne dépassait probablement pas 3 milliards.

Il semble bien, au surplus, que l'Allemagne ait pensé à se réserver ces ressources pour l'après-guerre. Elle fut cependant contrainte de les utiliser, et à peu près complètement. A cet effet, un recensement intervint le 23 août 1916 prescrivant la déclaration (anmeldung) de tous les titres étrangers possédés par les Allemands aussi bien en Allemagne qu'à l'étranger. Ce recensement, préparé par une campagne de presse qui avait fait pénétrer partout le mot d'ordre « Fremden Effekten heraus » avait fait réellement « sortir » les valeurs étrangères et donna de bons résultats ; et, le 22 mai

1. Rist, Keynes, Tardieu, R.-G. Lévy.

1917, le Chancelier ordonnait la remise d'un certain nombre de titres. Théoriquement, la cession était temporaire ; en fait, tout ce qui était utilisable fut négocié (1).

L'Allemagne enfin tenta d'agir directement sur sa balance commerciale pour en atténuer le déséquilibre. Les moyens qu'elle mit en œuvre dans ce but ne furent pas plus efficaces que les correctifs que nous avons énumérés, mais ils entraînèrent la création d'organismes nouveaux qui ne furent pas sans influence sur l'évolution ultérieure du commerce extérieur allemand.

Puisqu'il ne pouvait être question d'augmenter les exportations, il fallait s'efforcer de restreindre les importations ou du moins de les contrôler étroitement et de ne rien laisser passer qui ne fût strictement indispensable. C'est à quoi tendaient déjà les nombreux monopoles conférés à la Z. E. G. et aux autres sociétés de guerre. On ne manqua pas, en outre, de sacrifier à une conception dont la mode devait se répandre, et on autorisa spécialement le Chancelier, par une ordonnance du 26 février 1916 à prohiber l'importation des objets inutiles (2), c'est-à-dire « de luxe ». Ce n'était là qu'une manifestation de peu de portée, étant donné la faible part de ces objets — 3 ou 5 % — dans le commerce d'importation. On dut se résoudre à l'interdiction générale de toute importation, sauf autorisation spéciale accordée par le « Commissaire impérial pour les autorisations d'importer ou d'exporter » (ordonnance du 16 janvier 1917) (3). Des dérogations générales pourraient également être édictées et seraient

1. Cf. plus bas, p. 132.

2. *R. G. B.*, 1916, p. 111.

3. *R. G. B.*, 1917, p. 49.

publiées au *Reichsgesetzblatt*. Cette ordonnance marque la main-mise de l'Etat sur le commerce extérieur : on ne saurait trop en marquer l'importance, car c'est la base de tout le régime d'après-guerre.

Un autre procédé tendait à compléter le contrôle des importations, par la surveillance des moyens de paiement à l'étranger. Dans ce but, une série d'ordonnances concentra sous la direction de la Reichsbank tout le commerce du change. La première (20 janvier 1916) (1) sur le Commerce des moyens de paiement à l'étranger invite le chancelier à créer une *Centrale des devises* et oblige toute personne à lui fournir des justifications convenables « si elle achète des devises sur l'étranger, ou si elle cède un crédit dont elle dispose à l'étranger pour y acheter des devises sur d'autres pays, ou enfin si elle emprunte contre remise en gage de devises » (2). Par conséquent tous les ordres de vente ou d'achat de devises destinées à régler des *opérations commerciales* sont obligatoirement transmis à l'une des banques faisant partie de la Centrale. Le 8 février 1917 une nouvelle ordonnance sur le change vient renforcer la première : non seulement les maisons de commerce mais encore les particuliers devront désormais céder à la Centrale, sur sa demande, leurs moyens de change :

« Tout paiement, commercial ou non, destiné à l'importation ou à la simple acquisition de biens ou de titres à l'étranger, fait au moyen d'instruments de paiement se trouvant en Allemagne ou même d'un simple crédit que, pour

1. *R. G. B.*, 1916, p. 49.

2. M. Rist.

une raison ou pour une autre, un Allemand possède hors d'Allemagne, tout cela est soumis au contrôle de la Centrale (3). »

La déclaration de tous ces moyens de paiement et leur réquisition fut décidée par une ordonnance du 31 août 1917. La cession concernait les pays suivants : Bulgarie, Danemark, Pays-Bas, Norvège, Suède, Suisse, Espagne, Turquie, Argentine, Chili, Equateur, Colombie, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela.

C'était donc une première tentative pour prévenir les exportations — ou plutôt, comme on disait déjà, la fuite des capitaux. Mais c'était aussi une mesure destinée à compléter le contrôle des importations, car l'ordonnance du 8 février comportait l'obligation de demander à l'avance l'autorisation d'importer avec, comme sanction, le refus des devises nécessaires.

Quant aux résultats obtenus il est difficile de les évaluer, puisque, comme nous l'avons dit, il n'existe pas de statistiques du commerce extérieur allemand pour la période de guerre.

Un des vice-présidents de la Reichsbank, le Dr von Glase-napp, a donné cependant les chiffres suivants :

Période envisagée		Importations	Exportations	Déficit
		—	—	—
1 ^{er} août 1914	{ (milliards de marks or) . . (milliards de marks papier).			
au		22,8	11,7	11,1
31 déc. 1198		31,8	16,5	15,3

Le déficit paraît différent des chiffres donnés par Helfferich que nous avons cités plus haut d'après M. Rist, mais il s'en rapproche si l'on ajoute aux importations propres à

l'Allemagne celles que ses Alliés firent porter à son compte. On trouve alors un passif de 15.100 millions de marks-or qui aurait été soldé de la façon suivante :

Envois d'or à l'étranger	1 milliard	
Vente de titres étrangers	3	—
Vente de titres allemands.	1	—
Crédits	10	— dont 3-4 en devises étrangères, 6-7 en marks.

Encore que les Allemands se soient vantés de cette balance qui se trouve, en effet, beaucoup moins défavorable que celle des Alliés, on ne peut nier que le blocus n'ait montré plus d'efficacité qu'on ne lui en prête généralement, et que le brillant commerce extérieur allemand, non pas anéanti, mais profondément atteint, ne dût exiger une réorganisation à peu près complète.

*
* *

C. — Préparation de l'après-guerre (1).

LES BUTS

Helfferich déclarait en décembre 1917: « Une guerre économique ne doit pas exister et n'existera pas après la guerre. » Mais cette lutte économique, l'Allemagne la préparait déjà (2). Aucun des belligérants en effet ne se préoccupait

1. Cf. de Tarlé, et le « Tableau des conditions économiques de la paix allemande ».

2. Dès 1915 S. Herzog publiait un *Plan de guerre commerciale* très complet et très scientifique ; mais où il n'envisageait pas la possibilité, même d'une paix blanche.

cupait de la paix future autant que cette Allemagne qui vivait surtout de son commerce extérieur. « Usine de transformation », elle s'inquiétait de reprendre sans entraves ses relations avec ses fournisseurs et ses clients. Et bien entendu elle renonçait moins que jamais à ses rêves d'hégémonie économique qui serait la consécration — ou la revanche — du sort des armes. De là une double tendance : d'une part la préoccupation de ne pas manquer de matières premières et de ne pas voir les marchés se fermer à ses produits ; d'autre part la recherche d'un plan rationnel qui donnerait à son expansion économique une impulsion irrésistible.

C'est parce que l'Allemagne a l'intention de reprendre la conquête économique du monde, qu'elle s'effraie des mesures prises par les Alliés pour ruiner son commerce. « Ils ont, par leurs listes noires, par le contrôle des neutres, empêché les étrangers de trafiquer avec nous, s'écriait Hefferich. Ils ont mis tout en œuvre : liquidations forcées, violations des traités, annulation des brevets, mises sous séquestre, destructions de nos établissements, confiscations de nos stocks. » Et il ajoutait (1) :

« Ce ne sont pas là seulement des méthodes de guerre. C'est l'objet même de la guerre. Son but c'est de ruiner, de désorganiser le commerce allemand ; ils poursuivent ce but avec une énergie sauvage de Vandales, après le passage desquels l'herbe ne repousse plus. Les résolutions de la Conférence de Paris à cet égard sont caractéristiques. Carson n'a-t-il pas dit (1) qu'il fallait bombarder notre commerce de bas

1. Discours prononcé à l'Assemblée générale des commerçants exportateurs. Berlin, 16 mars 1918. Cité par de Tarlé.

en haut ? L'abrogation de la clause de la nation la plus favorisée, un traitement brutal réservé à notre commerce et à notre marine, tels sont les principaux articles adoptés à Paris. On se préoccupe aussi de nous priver de tout approvisionnement en matières premières après la guerre, notamment de minerais. »

« La paix, dit le Chancelier Michaelis en juillet 1917, doit nous protéger contre la transformation de la ligue militaire de nos Alliés en ligue économique. » Et le Reichstag votait le 19 juillet la Résolution de paix suivante :

« Le Reichstag repousse tous les plans qui se proposent un blocus économique et l'inimitié entre les peuples. Il faut garantir la liberté des mers. Seule la paix économique assurera des rapports de tolérance et d'amitié entre les peuples. »

Enfin les Allemands écoutent avec avidité les paroles du président Wilson :

« Il ne peut y avoir de place (dans la Société des Nations) pour aucune combinaison particulière économique ni pour l'emploi d'une forme quelconque de boycottage et d'exclusion économique » (Discours de New-York, 27 septembre 1918).

« L'Allemagne, en somme, demande sa place au soleil » (Chancelier Hertling, mai 1918) : « Ce que nous nous proposons d'obtenir, c'est que le peuple allemand puisse vivre et

1. 14-17 juin 1916. Les Alliés avaient résolu :

« De rechercher en commun les moyens de faire restituer à ces pays (les pays dévastés), à titre privilégié, ou de les aider à reconstituer leurs matières premières, leur outillage industriel et agricole, leur cheptel et leur flotte marchande. »

C'était le principe même des Réparations.

qu'une place lui soit réservée sur le marché mondial » (Persius, 1916). Si, en effet, l'Allemagne ne peut reconquérir la place qu'elle occupait dans le commerce du monde, il faut s'attendre à la grave crise économique » (professeur Harms, 1916).

Pour cela, « un des buts principaux de la guerre doit rester que l'Allemagne obtienne, en faveur de son commerce et de son industrie, le traitement de la nation la plus favorisée » (Von Sydow, 1917) (1). « On peut même se demander *s'il ne conviendrait pas d'exiger des pays de l'Entente la concession du traitement de la nation la plus favorisée à l'Allemagne, sans réciprocité de la part de celle-ci* » (Herzog, 1915).

Il importe de noter cet aveu, car la concession de la clause de la nation la plus favorisée sans réciprocité est précisément une des obligations qui a été imposée à l'Allemagne, par les Alliés, dans le Traité de paix, non pas certes dans des buts d'hégémonie économique, mais pour permettre à leurs industries détruites ou ébranlées de reprendre une marche normale ; l'Allemagne est donc mal venue à reprocher aux Alliés vainqueurs le traitement même qu'elle leur aurait infligé, vaincus.

Dès 1915, des précautions apparaissent comme nécessaires contre un boycottage possible. « Si l'honnêteté doit nous rapporter quelque chose, soyons honnêtes ; s'il est nécessaire de tromper, trompons », disait Frédéric II. « Tout marchand devrait dès à présent (1917) partir de ce principe : laisser à ses agents neutres de confiance le soin de faire revivre ses anciennes relations d'affaires et faire revêtir à

1. Ministre prussien du Commerce.

ses articles tous les caractères apparents de la nationalité neutre » (Von Berg). Et Herzog précisait ainsi ce système bien allemand :

« Pour le rétablissement des relations avec les pays ennemis, les produits allemands ne doivent pas avoir l'apparence allemande, mais anonyme, neutre ; il est facile de modifier la forme et quelques détails de façon à ce qu'on ne puisse reconnaître, d'après les livraisons faites avant la guerre, que l'article est allemand. On ne doit pas employer de marque allemande déposée, ni faire mention de brevet allemand ; quand il sera indispensable d'avoir une marque pour garantir le droit de propriété, on prendra une marque étrangère. La marchandise doit être expédiée d'un pays neutre au pays ennemi.

Les anciens représentants directs doivent être remplacés par des neutres. La publicité dans les journaux des pays ennemis, se fera par les neutres sur les indications des industriels allemands. »

Mais il était à prévoir que l'ingéniosité, — et même la malhonnêteté, — individuelle des Allemands ne suffiraient pas, et Rathenau dressait en ces termes, le 18 décembre 1916, un plan d'action plus large pour l'avenir :

« Les monopoles peuvent, en certaines circonstances, devenir de puissantes armes économiques, aussi bien les monopoles de production que ceux du commerce *et surtout ceux d'exportation*. L'Etat peut décréter, par exemple, s'il possède le monopole de la potasse allemande, qu'aucun pays ne recevra de la potasse avant d'avoir cédé sur tel ou tel point.

« L'Etat peut agir avec la même rigueur pour le monopole

d'importation, et il aura l'occasion de le faire, s'il n'arrive pas à s'assurer, par les conditions de la paix, ces deux choses :

« 1^o *Suppression de toute entrave à l'exportation des matières premières ;*

2^o *Défense de rechercher l'origine des marchandises. »*

C'est qu'en effet, « l'organisation économique n'est plus chose privée, mais affaire de la collectivité. Les bouleversements moraux et économiques produits par la guerre sont tels, remarquait encore W. Rathenau, que les peuples ne pourront ni ne devront se contenter de petites concessions et de réformes partielles. Il faudra, dans un esprit nouveau, tenter une réorganisation d'ensemble. »

Le programme vers lequel on devait tendre se trouve condensé en un projet de loi qui fut établi postérieurement, en janvier 1919, pour organiser d'une façon uniforme l'Economie nationale allemande et tirer le meilleur parti possible de ses ressources.

« Il s'agit, lit-on dans l'Exposé des motifs, de supprimer le libre commerce contraire au bon rendement économique ; d'abolir le commerce des intermédiaires et l'éparpillement des affaires dans toutes les branches d'industries, grâce à un fusionnement croissant qui éliminerait toutes les pertes susceptibles d'être évitées ; enfin d'organiser le travail de telle sorte que tous unissent leurs efforts au lieu de s'ignorer mutuellement ou de travailler l'un contre l'autre..... Les richesses appartenant à la collectivité ne doivent plus être abandonnées sans conditions au bon plaisir des particuliers, mais être vendues à la nation et administrées par la collectivité. »

L'article 3 du projet est ainsi conçu :

« Tout ce qui concerne l'Economie Générale Allemande sera dirigé par des organes administratifs distincts et indépendants, sous le contrôle de l'Empire. »

Tel était le programme-limite, pour ainsi dire, dont on avait préparé la réalisation pendant les années de guerre.

LES MOYENS

C'est le 3 août 1916 que fut créé le *Commissariat impérial pour la période de transition* (1) (*Übergangswirtschafts-amt*). Le Commissaire impérial est assisté de 9 collaborateurs, dont l'un peut le suppléer. Chacun dirige un des bureaux de l'Office : Finances, Transports, Métaux, Textiles, Céréales et viandes, Importation par mer, Importation par terre, Organisation générale. A chaque division correspond une Commission de professionnels. Il y a ainsi deux assemblées : le « Petit Conseil » qui réunit les chefs des bureaux ; le « Grand Conseil » qui comprend les membres des Commissions, au nombre de 100 environ.

Créé par Helfferich, alors vice-chancelier et ministre de l'Intérieur, le Commissariat est rattaché à ce département. La base de son action est un relevé complet des ressources immédiates ou à prévoir. Aussi des pouvoirs d'investigation très étendus lui sont-ils concédés. Les dépôts, les magasins, la correspondance même des commerçants pourront être inspectés, et des sanctions sévères (10.000 marks, 6 mois de prison) assureront l'observation de ces prescriptions. On parvint ainsi à dresser un tableau très détaillé et très complet

1. R. G. B., 1916, p. 885.

de la nature et de la quantité des marchandises, du lieu de leur dépôt en Allemagne ou à l'étranger, des conditions de paiement prévues. On pouvait dès lors, d'après un plan d'ensemble, combler certaines lacunes, s'assurer le fret nécessaire, préparer des règlements financiers avantageux.

Il parut utile de donner plus d'indépendance et d'autorité à un organisme dont le rôle s'annonçait si considérable. A la chute d'Helfferrich, le Secrétariat d'État de l'Intérieur fut partagé en deux départements : l'un politique, l'autre économique et social. Le 21 octobre 1917 on créa l'*Office d'Empire des questions économiques* (Wirtschafts-amt) (1) : il centraliserait, sous les ordres directs du Chancelier, tout ce qui concernerait l'économie publique (ordonnance du 31 octobre), et on lui remit immédiatement les attributions du Comité permanent pour l'arrêt et la concentration des entreprises (2).

Le Commissariat pour la période de transition était presque au même moment (22 novembre 1917) (3) rattaché directement au Chancelier. Cependant ce n'est qu'le 23 janvier 1918 qu'un décret réunit en une seule administration, comme il était logique, le Commissariat pour la période de transition et l'Office économique d'Empire.

Le service ainsi remanié comprit trois branches :

I. — Direction de la politique économique.

SECTION 1. — *Commerce, industrie.* — Importation et exportation, sociétés de guerre, banques, concentration industrielle.

1. R. G. B., 1917, p. 963.

2. Il avait été créé le 22 novembre 1916.

3. R. G. B., 1917, p. 1064.

Sont rattachés à cette section :

Le Comité de la Bourse, l'Office de répartition de la potasse, le Commissariat pour les autorisations d'importer et d'exporter, les Sociétés de guerre.

SECTION 2. — *Transports*. — Navigation et chemins de fer, postes, forces motrices, poids et mesures, séquestre des biens ennemis.

Les organes administratifs existants, correspondants à ces matières, sont rattachés à cette section.

SECTION 3. — *Information économique*.

II. — Direction de la politique sociale.

SECTION 1. — *Travail*.

SECTION 2. — *Assurances*.

III. — Direction de la statistique.

Le personnel chargé de l'Office comprend :

1 Ministre, 2 Sous-Secrétaires d'État, 4 directeurs, 25 conseillers (dont 15 proviennent de l'ancien Office de l'Intérieur), 117 employés. Mais pour donner l'ordre de grandeur véritable de l'activité de l'Office, il faut ajouter à ces fonctionnaires de carrière un grand nombre de collaborateurs bénévoles qui rendent, par leur expérience des affaires, les plus grands services.

Tel est l'organisme fortement constitué qui devait s'efforcer de réaliser les buts que nous avons définis plus haut : trouver des matières premières, ouvrir des débouchés.

LES RÉSULTATS : I. — *Les matières premières.*

Si la « Carte de Guerre » constituait pour les Allemands un précieux encouragement, la « Carte des matières premières » était pour eux la source des plus graves préoccupations, puisque près de la moitié de leurs importations de cette nature provenait des pays ennemis (1).

« Il faut *d'abord* envisager l'approvisionnement en matières premières », disait avec angoisse le *Korfectionär* (janvier 1917). « En fait, ajoutaient les *Alldeutsche Blätter*, le 28 juillet 1917, les matières premières dont disposait l'Allemagne sont presque totalement épuisées. Les magasins sont vides... Si la paix se faisait aujourd'hui, les soldats libérés seraient forcés de chômer, car les fabriques, manquant totalement de matières premières, seraient dans l'impossibilité de travailler. » Un peu plus tard, dans la revue *Das Grossere Deutschland*, Emile Zimmermann cherchait à rassurer ses compatriotes, prouvant, par ses efforts mêmes, l'acuité de leurs inquiétudes.

Pour parer autant que possible aux dangers que faisait prévoir cette situation, trois séries de procédés furent mis en œuvre. Tout d'abord, dans la première période de la guerre et alors qu'on la supposait encore devoir être courte, on constitua chez les neutres des stocks qui se trouveraient prêts à être importés dès le rétablissement de la paix. Puis, la guerre se poursuivant et le nombre des belligérants aug-

1. Cf. *Journal des Economistes*. Les besoins de l'Allemagne en matières premières, R. Moreux, 15 mars 1918.

mentant, on s'orienta, autant pour satisfaire à des besoins immédiats que pour préparer l'avenir, vers la recherche de succédanés. Enfin, les résultats n'ayant pas toujours été encourageants, on en arriva à étudier une concentration du commerce, sous le contrôle de l'État qui serait seul assez puissant pour le sauver de ses ennemis.

1° *Les stocks.*

Les stocks que les Allemands constituèrent chez les neutres furent plus ou moins adroitement dissimulés. Comme d'autre part presque tous durent être liquidés avant la fin de la guerre, il est assez difficile d'en retracer l'histoire.

Voici cependant, comme exemple, un « cas » à peu près complet (1).

Il s'agit des stocks de laine que rassemblèrent les Allemands dans la république de la Plata durant les premières années de la guerre.

L'existence des stocks fut révélée par l'examen des statistiques :

Campagnes 1914-1916 :

Exportations à destination des Alliés :	diminution :	70.000 balles
— . —	Neutres : augmentation :	47.500 —
— . —	États-Unis :	— 34.000 —

On pouvait affirmer que les quantités considérables de laine étaient restées dans le pays et qu'il y avait eu vente, puisque les prix étaient restés soutenus. Les autorités diplomatiques alliées firent une enquête qui révéla les faits sui-

1. Comité Interallié d'action économique, novembre 1917.

vants : les Allemands appuyés par leurs banques, Banque de l'Amérique du Sud et Banque Transatlantique, avaient réuni des stocks qui montaient, pendant l'automne 1916, à environ 180.000 tonnes de laine (ou 360.000 balles), valant 250 millions. Ces stocks se trouvaient entreposés en très grande partie aux Etats-Unis, surtout à New-York (200.000 balles). Une petite quantité avait été acheminée vers le Danemark, la Hollande et la Suisse via Gène. Il restait en Argentine 120.000 balles emmagasinées très économiquement, dans la mesure du possible, à bord des navires allemands internés. Les stocks apparents, à Buenos-Ayres, à Bahia-Bianca, à Rosario, représentaient 35.000 tonnes, ou 70.000 balles. Enfin à Montévidéo, dans l'Uruguay, les achats allemands avaient été de 12.000 ou 15.000 balles pour la campagne 1914-1915 et de 15.000 à 20.000 pour 1915-1916.

Ces efforts restèrent vains. La prolongation de la guerre rendit écrasante de la charge financière qui résultait de l'immobilisation de valeurs aussi considérables. Les achats cessèrent. Les stocks durent être liquidés, sauf toutefois ceux qui étaient entreposés aux Etats-Unis et qui se trouvèrent saisis.

2° *Les succédanés.*

La guerre imposa aux Allemands la recherche de denrées de remplacement, de même que le Blocus continental avait stimulé, cent dix ans auparavant, les inventeurs français. Les Allemands voyaient là non seulement la possibilité de parer à la disette mais aussi d'échapper, après la guerre, aux représailles des Alliés.

Ils remportèrent sur ce point un succès, éclatant il est vrai, célèbre et méritant de l'être : la mise au point du procédé du professeur Haber pour la production de l'ammoniaque synthétique assura, dans le présent, le salut du pays, et dans l'avenir, une situation de monopole mondial à l'industrie chimique allemande (1).

Ce procédé permet, en effet, de réaliser la synthèse de l'ammoniaque (NH_3), en partant de l'air, de charbon et de vapeur d'eau, toutes substances aussi communes qu'il est possible. Une première usine d'essai installée à Oppau près de Ludwigshafen donne, dès octobre 1914, 5 puis 100 tonnes d'azote *par jour*. En 1916 on atteint 200 tonnes ; actuellement la production est de 225 tonnes. Une autre usine gigantesque, les Leunawerke, s'élève entre temps à Merseburg près de Halle et donne 250 tonnes par jour dès 1917, puis 800 à partir de 1920. Car cette production colossale, après avoir assuré la fabrication de l'acide nitrique ($\text{NH}_3 + \text{O} \rightarrow \text{NO}^2\text{H}$), base de tous les explosifs modernes, devait ensuite, avec une égale simplicité, trouver des débouchés illimités dans l'emploi, par l'agriculture, du sulfate d'ammonium ($\text{SO}_4 (\text{NH}_3)^2$) comme engrais.

C'était une véritable victoire, mais il n'y en eut pas d'autre. Ce ne fut cependant pas faute d'efforts ; ceux-ci forment au contraire un beau monument de la ténacité allemande, pour atteindre à la chimère rêvée par Frédéric List : l'autarchie économique.

Rien ne fut négligé. Pour la meilleure utilisation du lignite,

1. Les sept sociétés chimiques allemandes les plus importantes ont formé un trust dit « de l'Aniline » au capital de 4 milliards de marks (septembre 1922).

par exemple, un Institut fut créé en Saxe et un autre à Halle, bien que le manque de charbon ne se fit pas sérieusement sentir.

Le cuivre fut remplacé dans tous les usages où il était possible de le faire par des alliages variés de fer, de zinc, d'aluminium. Mais il fallut revenir en arrière après la paix (1).

L'industrie textile, plus atteinte qu'aucune autre, puisque la production indigène de matières premières représentait 1,5 % des besoins des usines, multiplia les essais. Un Institut de recherches pour les succédanés de matières textiles fut créé à Carlsruhe. Un autre Institut fut consacré au lin. Des sociétés pourvues de monopoles d'exploitation, qu'il ne faut pas confondre avec les Sociétés de guerre, se fondèrent pour l'utilisation de matières premières jusque-là négligées : Société d'utilisation des fibres d'orties (Wesselfaser Verwertung A. G.), Société d'achat de tissus fibreux (Bastfasereinkauf A. G.), Société d'utilisation des déchets d'étoffe, Société pour l'utilisation du Typha, des fibres de tourbe, du genêt. On crut tenir la solution du problème des textiles quand apparurent sur le marché les filés de papier, ou plus exactement les filés de cellulose ; mais dans l'ensemble, les résultats ne furent intéressants qu'au point de vue scientifique. On peut espérer qu'un jour viendra où ces tentatives recevront leurs récompenses : jusqu'à présent elles n'ont donné lieu à aucune application industrielle viable.

1. En particulier pour les bouilleurs des chaudières de locomotive.

3^e Réorganisation du Commerce d'importation.

Il apparut assez tôt qu'afin d'obtenir les matières premières les plus importantes, il serait opportun de créer après la guerre des Compagnies industrielles ayant une administration libre, mais avec la coopération d'un Commissaire d'Etat. Elles seraient chargées d'acheter et de répartir les marchandises et de publier tous les renseignements utiles.

Les importateurs d'avant-guerre ne pourraient effectuer leurs achats qu'après autorisation de ces Compagnies qui veilleraient à ce que les conditions des marchés soient conformes à l'intérêt général. Elles seraient seules assez puissantes pour user des moyens de rétorsion dont dispose l'Allemagne, et en particulier du monopole de la potasse qu'elle prétend détenir, ou de celui des industries chimiques.

Les textiles nous donnent, ici encore, des exemples particulièrement représentatifs du système adopté. Le 20 avril 1918 se constitue à Brême un Comité consultatif pour le coton qui réunit en une société toutes les maisons allemandes qui, pendant les trois années qui avaient précédé la guerre, avaient importé 10.000 balles au moins pour leur propre compte, ou 20.000 en qualité d'intermédiaires. Puis le 27 juin 1918 intervint une ordonnance du Conseil fédéral destinée « à mettre l'industrie textile, pendant la période de transition, à l'abri de tous les dommages économiques ». On institue dans ce but un *Office impérial des textiles*, auquel sont reliés des bureaux économiques spéciaux pour le coton, la laine, la soie, les tissus artificiels, etc. Ils prépareront le règlement de l'approvisionnement, de la répartition, des prix

des matières préparées. L'insuffisance probable des importations justifiera un rationnement destiné à assurer une répartition égale du travail.

Dans les autres domaines de l'industrie allemande, il n'y aura rien à créer. On transformera seulement les Sociétés de guerre en Offices économiques (Bewirtschaftungstellen).

C'est donc le régime de guerre qui va se continuer.

LES RÉSULTATS : II. — *Les débouchés.*

La reprise du commerce extérieur sur les bases antérieures à 1914 devint peu à peu pour les Allemands, le but suprême de la guerre. Or la réouverture des débouchés ne s'annonçait pas moins difficile que l'approvisionnement en matières premières. Au contraire, il était vraisemblable que l'on retrouverait bien moins facilement des clients (1) que des fournisseurs. Cependant on ne désespéra point et on crut pouvoir résoudre ce problème, comme les autres, par l'emploi méthodique du « facteur organisation » qui jouerait simultanément à l'intérieur et à l'extérieur.

L'organisation intérieure de la production allemande lui assurera des prix plus bas, à qualité égale, que ceux de ses concurrents. Pour cela, on poussera la spécialisation des usines, des machines, et des stocks aussi loin que possible. Un grand effort sera fait pour « normaliser », pour « standar-

1. Avant la guerre les principaux clients de l'Allemagne étaient :

Ses alliés dans une proportion égale à 19 %.

Ses ennemis — à 57 %.

Les neutres — à 20 %.

diser » tous les produits industriels, de façon à pouvoir fabriquer en quantités énormes le nombre très réduit des modèles choisis. Des commissions d'études pour la construction en série se formèrent sur l'initiative et avec l'appui de l'office économique d'Empire, d'abord pour la construction mécanique, puis pour toutes les branches de l'industrie où la méthode pourrait s'appliquer.

L'Etat intervient encore pour faciliter aux industries dont il attend beaucoup la reprise de leurs exportations. C'est ainsi que les Sociétés de matières colorantes, de produits chimiques et pharmaceutiques sont exemptes de la plus grande partie des impôts sur les bénéfices de guerre : leurs réserves intactes leur permettront de supporter les taxes douanières que leur opposeront très certainement les Alliés, et d'annihiler leurs jeunes industries chimiques.

Mais ce n'est pas à l'Etat, c'est à la science appliquée que l'industrie allemande doit son essor. On abandonnera donc moins que jamais une collaboration qui a été si souvent féconde ; et c'est une floraison d'instituts de recherches qui se créent sous le patronage de la Société Empereur-Guillaume pour l'encouragement des sciences : Institut allemand des inventions, Société de recherches sur les méthodes scientifiques de travail et d'exploitation, Laboratoire de recherches mécaniques, Instituts de recherches sur les charbons, les métaux, la bio-chimie, les textiles, etc. Les Universités prépareront, pour ces laboratoires, les techniciens nécessaires.

Avant toutes choses, il faudra être renseigné : un Bureau central de documentation est donc adjoint à l'Office économique d'Empire. Il publie un journal quotidien : *Nachrichten für Handel, Industrie und Landwirtschaft*. L'Institut pour

la navigation maritime et l'Economie mondiale, à Kiel, l'Institut de Breslau (pour l'Europe orientale et pour les questions agraires), l'Institut économique pour l'Orient constituent des centres d'informations et d'études économiques de premier ordre comme aussi l'Institut allemand pour l'étranger fondé à Stuttgart en 1917 et le Deutsche Balkanverein.

De puissantes sociétés se fondent pour coordonner les efforts : Société européenne de commerce, Société pour le commerce d'outre-mer.

On agit enfin chez les neutres dans le sens plutôt malhonnête que nous avons indiqué plus haut. En Suisse, en Hollande, en Suède, les Allemands font les démarches et les sacrifices nécessaires pour assurer à leurs produits un camouflage prudent : on commençait en effet à prévoir dès ce moment une paix qui ne réaliserait pas tous les vœux du commerce allemand.

TROISIÈME PARTIE

LE RETOUR A LA PAIX

A. — Régime de l'Armistice.

LA LEVÉE DU BLOCUS

Le 4 novembre 1918, à Kiel, les matelots mutinés occupent la ville. Du 4 au 9, toute l'Allemagne du Nord tombe entre les mains de Conseils d'ouvriers et soldats. Le 8, la révolte gagne la Bavière. Le 9 au matin, un Conseil des ouvriers et soldats se constitue à Berlin et décrète la grève générale ; le même jour, à deux heures, l'Empereur abdique : la République est proclamée. Le 11, une convention d'armistice est signée avec les Puissances alliées et associées. Le 19 janvier, une assemblée nationale est élue. Elle vote le 10 février une Constitution provisoire qui contribuera à stabiliser la situation et donnera au Gouvernement une base pour les négociations de la paix.

Dans les circonstances défavorables qui résultaient d'une part de la révolution et d'autre part de la défaite militaire, le gouvernement nouveau, ou plutôt l'ancienne administration, poursuivait avec énergie la double tâche qui préserverait le pays de l'anarchie : régler méthodiquement la démobilisation

de l'armée, assurer aux masses du travail et des vivres et, pour ravitailler l'Allemagne, négocier avec les Alliés.

*
* *

A l'intérieur de l'Allemagne et au milieu des troubles où le régime nouveau cherchait son équilibre, on réalisa simultanément la démobilisation de l'armée et de l'industrie. Le plan en avait été réglé d'avance par le Commissariat pour la période de transition, et, malgré la révolution, il fut exécuté ; dans tout le pays les offices de démobilisation fonctionnèrent normalement. L'appel qui fut adressé dès novembre à la solidarité économique des patrons et des ouvriers avait été entendu. Le 15 novembre, patrons et ouvriers réunis en conférence, convenaient d'un accord qui assurerait la reprise de la vie économique.

C'est ce qu'on a appelé la *Communauté de travail* (Arbeitsgemeinschaft). On l'a définie « La réunion des grandes associations patronales et ouvrières pour la réglementation des rapports réciproques entre entrepreneurs et travailleurs et pour la solution en commun de toutes les questions économiques et sociales touchant à l'industrie et au travail. » Le principe essentiel est la « parité ». Les tâches à remplir sont les suivantes :

- 1^o Alimentation des anciens combattants.
- 2^o Approvisionnement en matières premières.
- 3^o Règlement en commun des conflits du travail.

Le 4 décembre sont rédigés les statuts de l'Arbeitsgemeinschaft des entrepreneurs et travailleurs d'Allemagne. Toutes les questions économiques et sociales concernant le travail

et même la répartition des commandes et des matières premières seront examinées par des Commissions dans lesquelles syndicats patronaux et syndicats ouvriers sont représentés par moitié.

D'après une ordonnance du 23 décembre, des Commissions d'ouvriers et d'employés seront constituées dans toutes les industries, toutes les administrations et tous les bureaux qui ont aux moins vingt travailleurs ou employés. C'est dans cette charte du travail, c'est dans cette collaboration temporaire mais féconde du patronat et des syndicats qu'il faut chercher les bases de la vie économique allemande au lendemain de la guerre, bien plutôt que dans les manifestations théoriques de la « Commission de Socialisation » (1) nommée en novembre pour donner aux partis extrêmes une satisfaction illusoire.

Mais cette entente serait inutile si l'on ne parvenait pas à donner aux ouvriers des vivres, aux usines des matières premières. Il fallait faire lever le blocus et ravitailler l'Allemagne.

*
* *

L'article 25 de l'armistice conclu le 11 novembre 1918 entre les Puissances alliées et associées et l'Allemagne était ainsi rédigé :

« Maintien du blocus des Puissances alliées et associées

1. Ce n'était pas un organe officiel, mais un comité scientifique libre, chargé de rédiger des rapports et des propositions sur les questions de socialisation. Elle comprenait 11 membres et était présidée par Kautsky (cf. Brunet. *La Constitution allemande du 11 août 1919*).

dans les conditions actuelles ; les navires de commerce allemands trouvés en mer restant sujets à capture. »

Le premier plénipotentiaire allemand, Erzberger, avait protesté. « La lutte, raconte-t-il dans ses *Mémoires*, dura plus d'une heure. J'expliquai comment cet article équivalait à continuer un des actes essentiels de la guerre, une politique qui avait consisté pour l'Angleterre à affamer l'Allemagne. Je montrai que c'étaient les femmes et les enfants qui avaient le plus à souffrir de ce blocus. Je déclarai avec le comte Oberndorff (le deuxième plénipotentiaire), que le procédé n'était pas « fair ». L'amiral anglais (Sir Rosslyn Wemyss) s'emporta et répliqua : « Pas « fair » ! Souvenez-vous que vous « avez coulé nos bateaux sans faire aucune distinction ! » Les Anglais déclarèrent cependant qu'ils transmettraient à leur gouvernement notre vœu relatif à la cessation du blocus. J'obtins encore une concession importante : l'Entente s'engageait à nous ravitailler pendant la durée de l'armistice. »

Il se trompe : il avait seulement obtenu l'adjonction d'un paragraphe final ainsi conçu :

« Les Alliés et les Etats-Unis *engagent* le ravitaillement de l'Allemagne pendant l'armistice dans la mesure nécessaire. »

En fait, le blocus fut tout d'abord étendu aux territoires de la rive gauche du Rhin occupés en vertu de l'armistice.

Les négociations reprirent à Trèves le 13 décembre. La première condition d'une levée partielle du blocus était la livraison de la flotte de commerce. Les représentants alliés déclarèrent que le contrôleur américain des vivres, Hoover, ne pouvait donner des vivres à l'Allemagne que si elle mettait à la disposition des Alliés et sous leur contrôle les 2 mil-

lions et demi de tonnes de bateaux qu'elle avait dans ses ports. Les bateaux allemands seraient employés avec les bateaux des Alliés, et le « pool » ainsi constitué fixerait la répartition du fret de façon à utiliser pour le mieux le tonnage total.

Ces conditions ayant été acceptées, la question fut reprise à nouveau à Trèves, le 17 janvier 1919. Les Allemands demandèrent des droits égaux à ceux des autres membres du « pool », au point de vue de la propriété, des équipages, des prix. Une convention de principe fut signée qui ne tenait pas compte de ces prétentions. Le paragraphe 1 était le suivant : « La totalité de la marine allemande y compris tous les paquebots et cargos, autres que ceux exceptés par une Commission qui sera instituée par les gouvernements associés, sera immédiatement placée à la disposition des gouvernements associés.

« Pour l'utilisation de ces navires il sera attribué une rémunération appropriée qui sera fixée par les gouvernements alliés. »

Cependant au moment de la troisième prolongation de l'armistice, à Trèves, en février, la flotte allemande n'avait pas encore quitté les ports. Des commissions d'experts furent nommées, et les négociations se poursuivirent à Spa : les Alliés exigeaient la livraison préalable de la flotte ; les équipages allemands seraient remplacés ; le pavillon serait celui du Conseil allié des Transports maritimes et celui d'un des alliés ; enfin les taux de rémunération seraient portés au crédit de l'Etat allemand et non pas payés aux armateurs. Les délégués allemands voulaient lier les trois accords en préparation sur la livraison de la flotte, sur le ravitaillement, sur les questions financières : on devait fixer d'abord les

quantités de denrées à transporter ; on réglerait ensuite les modes de paiement et les délais de livraison de la flotte.

Or les Alliés prétendaient à juste titre contrôler les ressources financières de l'Allemagne et leur emploi. L'article XIX, § 2 de la convention du 11 novembre prévoyait que :

« Pendant la durée de l'armistice, il ne serait rien distrait par l'ennemi des valeurs publiques pouvant servir aux Alliés de gage pour le recouvrement des réparations. »

En exécution de cet article, les stipulations suivantes avaient été convenues à Trèves, le 13 décembre :

« Engagement par le Gouvernement allemand de ne pas disposer, sans accord préalable avec les Alliés, de l'encaisse métallique du Trésor ou de la Reichsbank, des effets ou des avoirs sur ou à l'étranger, ainsi que des valeurs mobilières étrangères appartenant au Gouvernement et aux caisses publiques.

« Engagement par le Gouvernement allemand de ne donner, sans un accord préalable avec les Alliés, aucune autorisation de sortie pour les avoirs ou les valeurs ci-dessus possédés par des particuliers ou des sociétés. »

La situation de l'Allemagne au point de vue des disponibilités en devises étrangères pouvait se résumer ainsi :

Encaisse de la Reichsbank au 31 janvier 1919 (1) :

Or.	2.253.712 000 marks
Argent	19.967.000 —

1. Cf. *Armistice negotiation with Germany* ; *Supreme Economic Council*.

Devises étrangères propriété de la Reichsbank au 7 février 1919 :

Danemark.	Couronnes	229.047,42
Grande-Bretagne	Livres	} 686.000 95.000
France	Francs	
Hollande	Florins	8.770.268,49
Suède	Couronnes	837.445,20
Suisse	Francs	3.667.404,70

Effets étrangers propriété de la Centrale des Devises au 1^{er} février 1919 :

Hollande	Fl.	118 700
Danemark.	Kr.	73.180
Suède	Kr.	142.500
Norvège	Kr.	66.560
Suisse	Frs.	163.150
Espagne.	Pes.	9.000

Valeur de la balance des comptes détenus au nom de la Reichsbank par ses correspondants étrangers (7 février 1919) :

Amérique	\$	8.273.000
Belgique.	Frs.	17.000
Danemark	Kr.	15.040.000
Grande-Bretagne.	£	726.000
France	Frs.	3.692.000
Hollande	Fl.	10.604.000
Italie.	Lires	5.000
Norvège.	Kr.	8.800.000
Suède.	Kr.	13.005.000
Suisse	Fr.	1.159.000
Espagne	Pes.	25.000
Argentine	Pesos.	2.398.000

D'une façon plus générale, les disponibilités de l'Allemagne en titres étrangers, telles qu'elles résultaient de recensement

du 30 septembre 1916, compte tenu des modifications survenues jusqu'au 30 novembre 1918, pouvaient être évaluées ainsi (en milliards de marks):

Pays alliés (1916).	5,8
— ennemis.	6,6
— neutres	1
Autres pays	0,9
Soit	15

Parmi lesquels des titres autrichiens, hongrois, turcs. représentant	8
mais sans valeur actuelle.	—
Reste	7

Parmi lesquels des titres sous séquestre pour une somme approximative de.	3,8
Reste	3,2

Si l'on tient compte, en outre, de la perte de l'Alsace-Lorraine, le solde serait de 2.600.000.000 de marks (au pair).

En face de ces disponibilités, on peut dresser ainsi le tableau des crédits garantis par l'Empire allemand ou la Reichsbank et de leurs échéances:

PAYS	—	1920	1921	1922	1923	1927	Un an après la conclusion de la paix	20 mois après la conclusion de la paix	Echéance indéterminée
Bulgarie .	Leva	—	—	—	—	—	—	—	500.000.000
Danemark.	Kr.	4.847.500	—	—	250.000	—	—	—	30.000.000
Hollande .	Fl.	64.893.000	36.100.000	2.815.000	—	500.000	—	—	—
Finlande .	F.M.	5.629.060	—	—	—	—	—	—	—
Norvège. .	Kr.	10.000.000	—	—	—	—	—	—	6.100.000
Suède . .	Kr.	—	37.000.000	—	—	—	41.335.000	2.311.000	17.200.000
Suisse . .	Fr.	84.950.891	115.050.000	14.800.000	8.500.000	—	1.000.000	—	1.500.000
		5.000.000	—	—	—	—	—	—	—
Espagne. .	Pes.	—	—	—	—	—	9.000.000	—	—

LE RAVITAILLEMENT DE L'ALLEMAGNE

Quelque faible que fût relativement la dette extérieure de l'Allemagne, des précautions étaient cependant nécessaires si l'on voulait éviter la dilapidation d'un capital qui devait être réservé avant tout aux Réparations.

On décida donc à Trèves que le ravitaillement, dont les Alliés déterminaient l'importance, serait payé, autant que possible, *par des exportations* de bois, de potasse, de matières colorantes.

Un règlement d'ensemble intervint enfin à Bruxelles, le 13-14 mars 1919 (1). Le Conseil suprême économique déclarait :

1° Les vivres seront livrés dès l'appareillage des navires.

2° Est autorisée l'importation mensuelle de :

300.000 tonnes de céréales.

70.000 tonnes de grains.

3° Les modes de paiement seront les suivants :

- | | | |
|---|---|---|
| a) Exportation de marchandises et vente des cargaisons de navires allemands en pays neutres ; | { | Valeur à déposer à Bruxelles en garantie : |
| b) Crédits chez les neutres ; | | £. 11,1 millions |
| c) Vente de valeurs étrangères ou de propriétés à l'étranger ; | { | Moyens autorisés jusqu'à 200 millions de dollars pendant la période où les ressources visées aux § a) et b) seraient insuffisantes. |
| d) Avances obtenues sur ces ventes ; | | |
| e) Location de navires ; | | |
| f) Or (en garantie d'emprunts). | | |

1. Etaient présents : Sir R. Wemys (Angleterre), H. Hoover (Etats-Unis), Ch. de Lasteyrie (France), Larzenna (Italie) et Von Braun (Allemagne).

Une convention financière réglait les modalités de l'accord. Deux acomptes de 100 millions de marks or seraient immédiatement versés. On recommandait les exportations de charbon pour payer une partie du ravitaillement. On préconisait la réquisition des moyens de paiement en monnaie étrangère. On invitait le gouvernement à proroger au delà du 31 mars la prohibition d'exportation de ces valeurs et à conserver les Centrales des devises (1). On proposait enfin des taux de location pour les navires de charge et les paquebots à livrer par l'Allemagne.

Les livraisons de charbon avaient déjà commencé. Du 1^{er} janvier au 1^{er} juin, la France reçut 300.000 tonnes de coke et 1.100.000 tonnes de charbon valant environ 100 millions de francs, mais il faut en déduire des envois de minette lorraine. Pour le Danemark, les chiffres sont les suivants :

	Charbon	Coke
Janvier 1919	9.472 tonnes	6.000 tonnes
Février —	27.088 —	12.000 —
Mars —	21.086 —	7.000 —

En ce qui concerne les produits colorants, l'Allemagne marqua une certaine hâte de liquider les stocks qu'elle possédait sur la rive gauche du Rhin, afin de les faire échapper à une saisie éventuelle. Les Alliés répondirent en n'autorisant que l'exportation de la production journalière, et à condition que les stocks resteraient ce qu'ils étaient au 15 janvier.

Les marchés de ravitaillement furent passés pour la plupart par l'intermédiaire de maisons amies, établies en pays

1. Le Gouvernement allemand en préparait la suppression, parce que l'occupation de la rive gauche du Rhin rendait tout contrôle illusoire.

neutres, soit pour le compte des sociétés de guerre, soit pour la Z. E. G. Les paiements, en général à très courte échéance et en monnaie étrangère, étaient garantis par des Bons du Trésor impérial et des valeurs étrangères déposés dans une banque neutre.

A la vérité, les hommes d'affaires anglais et américains se montraient extrêmement impatients d'écouler les stocks considérables que l'arrêt des opérations militaires laissait entre leurs mains. Ils firent pression sur leurs Gouvernements. Les précautions destinées à ménager les réserves de la Reichsbank ne furent pas observées, et c'est presque uniquement en or que l'Allemagne paya son ravitaillement.

Il faut reconnaître, d'ailleurs, que les besoins allemands étaient pressants et que la situation politique et économique commandait de se hâter. Si même l'on parvenait à réunir des quantités suffisantes de denrées à exporter, le temps ferait défaut pour les liquider. Enfin l'état des finances publiques était tel qu'aucune valeur utilisable n'existait, en dehors de l'or de la Reichsbank.

Pour les mêmes raisons, c'est encore en métal que furent réglées les dettes de la Reichsbank chez les neutres, avec l'autorisation forcée du Conseil suprême économique.

On peut évaluer à un milliard de marks la quantité d'or qui fut exportée d'Allemagne pendant les premiers mois de 1919. Si l'on tient compte, en outre, de la restitution de l'or russe aux Alliés, on ne s'étonnera pas de voir tomber l'encaisse de la Reichsbank de 2.282 millions au 31 décembre 1918, à 1.110 millions au 31 décembre 1919.

Des prélèvements aussi démesurés dans la période même où, inversement, la circulation fiduciaire augmentait de

32.705 à 49.628 millions (1) constituaient une véritable gaure, et devaient entraîner nécessairement des conséquences désastreuses pour la tenue de la monnaie allemande, puisque sa couverture métallique passait de 10 à 3 %; et, en fait, à New-York le mark s'effondrait de 14 à 2,06.

De cette catastrophe l'Allemagne n'était pas seule responsable : par une aberration étrange, les Alliés eux-mêmes l'avaient déclanchée.

Encore faut-il remarquer que, de cet or si précieux, soustrait à sa destination normale, la France ne reçut rien. Par une exception bien étonnante, les règles de la Convention de Bruxelles lui furent strictement appliquées, et les livraisons très importantes de matières premières qu'elle avait assurées, furent compensées peu à peu par les expéditions de charbons allemands. *Sic nos, non vobis.*

Cependant les négociations de paix s'étaient poursuivies à Versailles. Le 28 juin le Traité était signé, et une lettre de M. Clemenceau au Président de la Délégation allemande annonçait que le blocus serait levé dès que l'Allemagne aurait ratifié le Traité, en principe le 12 juillet. Il ajoutait que :

1° Le trafic des armes et munitions restait prohibé ;

2° Le trafic du charbon continuerait comme auparavant ;

3° L'exportation des produits colorants, des produits chimiques, des métaux précieux, des valeurs étrangères devrait faire l'objet d'autorisations particulières.

1. Billets de la Reichsbank ; bons des Caisses de prêts de guerre ; bons de la Caisse d'Empire.

B. — Le régime du Traité de Versailles.

Le régime économique de l'Allemagne au lendemain de la guerre se trouve déterminé par deux textes.

L'un règle sa vie nationale : c'est la constitution de Weimar du 11 août 1919.

L'autre définit son statut international : c'est le traité de Versailles du 28 juin 1919.

*
* *

LA CONSTITUTION DE WEIMAR

La constitution de Weimar libère le pouvoir central de presque toutes les entraves qui limitent normalement l'action d'un Etat fédéral. On peut regretter ce renforcement d'une souveraineté redoutable pour nous ; mais il est permis de penser qu'on ne pouvait l'empêcher. La défaite même devait inspirer à l'Allemagne la volonté de resserrer cette unité qui avait été si féconde, pour elle, en prospérités de toutes sortes, et d'y chercher l'instrument de son relèvement (1).

De cette chute nouvelle de l'Allemagne il n'y aurait rien à dire, au point de vue de la politique commerciale, si elle ne consacrait une de ses sections à la vie économique. Il y avait là un véritable essai de Constitution économique, reposant tout entière sur une hiérarchie très complète de conseils professionnels (2).

1. Tardieu, *op. cit.*

2. Brunet, *op. cit.*

Les tendances qui se manifestaient ainsi n'étaient pas particulières à l'Allemagne. En France, dès janvier 1919, la Confédération Générale du Travail réclamait la création d'un Conseil national économique, et ce projet se traduisait, le 16 juillet, par un décret gouvernemental parfaitement vain. C'est alors que les groupements de gauche instituaient à leur usage un Conseil économique du travail, qui était, avant tout, un organe de combat pour la lutte des classes.

Les essais de constitution économique eurent en Allemagne d'autres destinées.

A la base, on s'efforçait de faire rentrer dans le cadre nouveau les Conseils d'ouvriers nés du mouvement de l'*Arbeitsgemeinschaft* dont nous avons parlé plus haut (1). Chargés de surveiller la gestion des entreprises, ces Conseils assureraient désormais aux salariés le droit de co-décision, le *mitbestimmungsrecht*, dans des conditions qui furent précisées par une loi du 9 août 1919. En fait, ces Conseils alarmèrent les modérés, sans satisfaire les extrémistes ; et, à tout prendre, les anciens syndicats se trouvaient plus à même que ces groupes isolés de conduire la lutte de classe, évidemment plus chère au prolétariat que le droit de co-décision.

Mais si la tentative destinée à faire vivre les Conseils d'entreprises donna lieu à plus de mécomptes que de résultats positifs, on parvint du moins à constituer l'organe supérieur du système, le Conseil économique d'Empire, le *Reichswirtschaftsrat*. L'ordonnance du 3 mai 1920 qui le créait, en déterminait, en même temps, la composition et le fonctionnement. Pour concilier les intérêts en présence et donner satisfac-

1. P. 128.

tion à beaucoup, sinon à tous, on fixait à 326 le nombre des membres du nouveau Conseil. La répartition était la suivante :

Agriculture	68	représentants
Horticulture.	6	—
Industrie.	68	—
Commerce	} 44	—
Banque		
Assurances		
Transports	34	—
Métiers indépendants. . . .	36	—
Consommateurs.	30	—
Fonctionnaires	} 16	—
Professions libérales		

Tous ces sièges étaient attribués par moitié aux patrons et aux ouvriers.

Le Conseil comprenait, en outre :

12 personnalités spécialisées dans l'étude des questions économiques ;

12 personnes choisies par le Gouvernement fédéral, comme ayant rendu, ou pouvant rendre au pays des services importants au point de vue économique.

Le mode d'élection, les conditions d'éligibilité, les attributions très larges et minutieuses à la fois du Conseil tenaient à en faire, à côté du Reichstag, un Parlement économique où seraient préparés, étudiés, discutés les projets de lois sur la politique sociale et économique de l'Empire.

Mais la présence dans ce Conseil, dès sa réunion en juin 1920, des représentants les plus puissants de la grosse Industrie allemande, Rathenau, Siemens, Stinnes, déplaça naturellement vers la droite l'axe de marche du nouvel organisme.

Devant de tels adversaires, les groupes de gauche abandonnèrent la partie, et le Conseil Economique d'Empire resta l'instrument presque exclusif des grands chefs de l'Industrie allemande.

Précisément à cause de cette déviation, peut-être se trouvera-t-il amené, un jour, à se saisir des pouvoirs qui échappent au Gouvernement impuissant, au Reichstag défaillant, à l'Empire affaibli et ruiné, et à jouer dans la vie de l'Allemagne un rôle bien autrement considérable que ses créateurs n'avaient pu le prévoir.

*
* *

LES CLAUSES ÉCONOMIQUES DU TRAITÉ DE VERSAILLES

La partie X du traité de paix de Versailles en contient les clauses économiques. La section I règle les relations commerciales.

Les articles 264, 265, 267, 268, 269, 270 (1) fixent les obli-

1. *Article 264.* — L'Allemagne s'engage à ne pas soumettre les marchandises produits naturels ou fabriqués de l'un quelconque des Etats alliés ou associés, importés sur le territoire allemand, quel que soit l'endroit d'où ils arrivent, à des droits ou charges, y compris les impôts intérieurs autres ou plus élevés que ceux auxquels sont soumis les mêmes marchandises, produits naturels ou fabriqués d'un autre quelconque desdits Etats ou d'un autre pays étranger quelconque.

L'Allemagne ne maintiendra ou n'imposera aucune prohibition ou restriction à l'importation sur le territoire allemand de toutes marchandises, produits naturels ou fabriqués des territoires de l'un quelconque des Etats alliés ou associés de quelque endroit qu'ils arrivent, qui ne s'étendra pas également à l'importation des mêmes marchandises, produits naturels ou fabriqués d'un autre quelconque desdits Etats ou d'un autre pays étranger quelconque.

Article 265. — L'Allemagne s'engage, en outre, à ne pas établir, en ce qui con-

gations de l'Allemagne en ce qui concerne les bases de sa *politique d'importation*.

cerne le régime des importations, de différence au détriment du commerce de l'un quelconque des Etats alliés ou associés par rapport à un autre quelconque desdits Etats, ou par rapport à un autre pays étranger quelconque, même par des moyens indirects, tels que ceux résultant de la réglementation ou de la procédure douanière, ou des méthodes de vérification ou d'analyse, ou des conditions de paiement des droits, ou des méthodes de classification ou d'interprétation des tarifs, ou encore de l'exercice des monopoles.

Article 267. — Toute faveur, immunité ou privilège concernant l'importation, l'exportation ou le transit de marchandises, qui serait concédé par l'Allemagne à l'un quelconque des Etats alliés ou associés ou à un autre pays étranger quelconque, sera simultanément et inconditionnellement, sans qu'il soit besoin de demande ou de compensation, étendu à tous les Etats alliés ou associés.

Article 268. — Les dispositions des articles 264 à 267 du présent chapitre et de l'article 323 de la partie XII (Ports, Voies d'eau et voies ferrées) du présent Traité recevront les exceptions suivantes :

a) Pendant une période de cinq années, à dater de la mise en vigueur du présent Traité, les produits naturels ou fabriqués, originaires et en provenance des territoires alsaciens et lorrains réunis à la France, seront reçus à leur entrée sur le territoire douanier allemand en franchise de tous droits de douane.

Le Gouvernement français fixera chaque année, par décret notifié au Gouvernement allemand, la nature et la quotité des produits qui bénéficieront de cette franchise.

Les quantités de chaque produit qui pourront être ainsi envoyées annuellement en Allemagne ne pourront dépasser la moyenne annuelle des quantités envoyées au cours des années 1911 à 1913.

En outre, et pendant la période ci-dessus mentionnée, le Gouvernement allemand s'engage à laisser librement sortir d'Allemagne, et à laisser réimporter en Allemagne en franchise de tous droits de douane et autres charges, y compris les impôts intérieurs, les fils, tissus et autres matières ou produits textiles de toute nature et à tous états, venus d'Allemagne dans les territoires alsaciens ou lorrains pour y subir des opérations de finissage quelconque, telles que : blanchiment, teinture, impression, mercerisage, gazage, retordage ou apprêt.

b) Pendant une période de trois années à dater de la mise en vigueur du présent Traité, les produits naturels ou fabriqués, originaires et en provenance des

Ces obligations sont les suivantes :

1° Interdiction d'établir une discrimination sous une forme quelconque entre les importations des pays alliés et associés ou des pays étrangers, tant au point de vue des droits ou charges qui leur seraient imposés, qu'à celui des prohibitions ou restrictions à ces importations (art. 264).

territoires polonais ayant fait avant la guerre partie de l'Allemagne, seront reçus à leur entrée sur le territoire douanier allemand en franchise de tous droits de douane.

Le Gouvernement polonais fixera chaque année, par décret notifié au Gouvernement allemand, la nature et la quotité des produits qui bénéficieront de cette franchise.

Les quantités de chaque produit, qui pourront être ainsi envoyées annuellement en Allemagne, ne pourront dépasser la moyenne annuelle des quantités envoyées au cours des années 1911 à 1913.

c) Les Puissances alliées et associées se réservent la faculté d'imposer à l'Allemagne l'obligation de recevoir en franchise de tous droits de douane, à leur entrée sur le territoire douanier allemand, les produits naturels ou fabriqués, originaires et en provenance du Grand-Duché de Luxembourg, pendant une période de cinq années à dater de la mise en vigueur du présent Traité.

La nature et la quotité des produits qui bénéficieront de ce régime seront notifiées chaque année au Gouvernement allemand.

Les quantités de chaque produit qui pourront être ainsi envoyées annuellement en Allemagne ne pourront dépasser la moyenne annuelle des quantités envoyées au cours des années 1911 à 1913.

Article 269. — Pendant un délai de six mois à dater de la mise en vigueur du présent Traité, les taxes imposées par l'Allemagne aux importations des puissances alliées et associées ne pourront être supérieures aux taxes les plus favorables, qui étaient en application pour les importations en Allemagne à la date du 31 juillet 1914.

Cette disposition continuera à être appliquée pendant une seconde période de trente mois après l'expiration des six premiers mois, exclusivement à l'égard des produits qui, étant compris dans la première catégorie, section A, du tarif douanier allemand du 25 décembre 1902, jouissaient à la date du 31 juillet 1914

2° Interdiction d'établir une semblable discrimination, même par des moyens indirects, tels que la réglementation de la procédure douanière, les méthodes de vérification ou d'analyses, les conditions de paiement des droits, les spécifications de tarifs, ou l'exercice des monopoles (art. 265).

3° Extension *de plano*, immédiate et inconditionnelle, à tous les Alliés des avantages concédés par l'Allemagne aux importations d'un quelconque de ces Etats ou d'un pays étranger quelconque (art. 267).

4° Obligation de négocier en franchise, dans des conditions et pendant un délai déterminés au texte, un certain contingent de produits alsaciens-lorrains, polonais et luxembourgeois (art. 268).

5° Interdiction pendant une durée de six mois d'élever au delà des taux des taxes les plus favorables de juillet 1914 les taxes imposées par l'Allemagne aux importations des Puissances alliées ou associées (art. 269).

6° Obligation d'accepter un régime douanier spécial pour les territoires rhénans occupés, si les Puissances alliées et associées jugent nécessaire d'établir des modalités de ce genre.

de droits conventionnels par des traités avec les Puissances alliées ou associées, avec addition de toute espèce de vins et d'huiles végétales, de la soie artificielle et de la laine lavée ou dégraissée, ayant ou non fait l'objet de conventions spéciales avant le 31 juillet 1914.

Article 270. — Les Puissances alliées et associées, dans le cas où ces mesures leur paraîtraient nécessaires pour sauvegarder les intérêts économiques de la population des territoires allemands occupés par leurs troupes, se réservent d'appliquer à ces territoires un régime douanier spécial, tant en ce qui touche les importations que les exportations.

Les articles 266 et 267 fixent les obligations de l'Allemagne en matière d'exportation :

a) Interdiction d'imposer aux exportations vers un Etat allié ou associé, des droits, charges, impôts supérieurs à ceux qui seraient appliqués aux exportations vers l'un quelconque des autres Etats (art. 266).

b) Interdiction d'établir une semblable discrimination par le moyen de prohibitions ou de restrictions à l'exportation prises au détriment de l'un quelconque des Etats alliés ou associés (art. 266).

c) Extension *de plano*, immédiate et inconditionnelle, à tous les Alliés des avantages concédés par l'Allemagne aux exportations vers l'un quelconque de ces Etats ou vers un pays étranger.

*
* *

Le traité imposait donc à l'Allemagne un régime de contrainte, d'ailleurs temporaire.

Ce n'est point que la France ou les Alliés aient voulu user de représailles. Mais tandis qu'en 1870 c'était le pays vaincu qui était meurtri et dévasté, en 1918, c'étaient les pays vainqueurs. Il n'était donc pas possible de concevoir l'établissement immédiat d'un régime économique permanent sur la base de la réciprocité, avant que les conséquences de l'agression allemande n'eussent été réparées.

C'est pourquoi, pendant une période de cinq années, que la Société des Nations pourrait prolonger, s'il y avait lieu, au bénéfice de la France, l'Allemagne devait accorder à ce pays la clause de la nation la plus favorisée, sans réciprocité. La

France jouit, pendant cette période, de tout avantage ou privilège que l'Allemagne peut accorder en matière d'importation, d'exportation ou de transit, non seulement à l'un quelconque des pays alliés, mais à tout pays étranger. Pendant la même période, l'Alsace, qui ne peut être brusquement privée de ses débouchés, jouit de la franchise pour ses produits exportés en Allemagne et d'une liberté complète pour son trafic de perfectionnement. La Sarre est incorporée dans le système douanier français, et les pays occupés pourront, si les circonstances l'exigent, recevoir un régime douanier spécial établi par les Alliés.

En matière de navigation, les navires alliés sont soumis pour cinq ans dans les ports allemands au régime réservé aux bateaux allemands eux-mêmes, et ils bénéficient pour la pêche, le cabotage et le remorquage, du traitement de la nation la plus favorisée.

Pour les échanges commerciaux, des règles définitives et permanentes sont fixées qui défendront les Alliés contre les manœuvres déloyales où l'Allemagne excellait. Celle-ci s'engage, en effet, à protéger par des sanctions effectives les marques, noms, inscriptions... et elle s'oblige à se conformer aux décisions des tribunaux alliés pour le respect des appellations régionales des vins et spiritueux.

En matière d'établissement, les ressortissants alliés reçoivent, outre l'assurance d'une complète protection pour leurs personnes et leurs biens, le régime de la nation la plus favorisée. La loi allemande du 27 juillet 1913, dite loi Delbrück, qui constituait une menace permanente contre la sécurité des autres Etats, est définitivement abolie.

Les garanties relatives aux relations commerciales auraient

été incomplètes sans une revision de tous les traités ou accords économiques régissant les rapports de l'Allemagne et d'un ou de plusieurs des Etats alliés. De même que l'équité exigeait que les conventions relatives aux transports internationaux, aux échanges postaux, etc. fussent rétablies ou complétées, de même elle réclamait l'abrogation formelle de tous les accords par lesquels l'Allemagne avait, pendant la guerre, enchaîné les pays qu'elle dominait soit par l'alliance, soit par la conquête. Ainsi se trouvaient abolis tous les accords conclus par l'Allemagne avec ses Alliés, ainsi qu'avec la Russie et la Roumanie.

Enfin l'équilibre économique que l'Allemagne avait rompu ne pouvait être rétabli, si les avantages des accords conclus par l'Allemagne, soit avant 1914 avec ses Alliés, soit au cours de la guerre avec les pays qu'elle terrorisait, n'étaient pas neutralisés par leur extension automatique à tous les pays alliés et associés.

*
* *

LE PAIEMENT DES DROITS DE DOUANE EN OR

Avant même d'être entré en vigueur, ce régime se trouva faussé par le vote le 21 juillet 1919, à l'Assemblée de Weimar, d'une loi stipulant que « les impôts de douane qui reviennent à la Caisse d'Empire sont à payer en or. »

Publiée au *Reichsgesetzblatt* du 1^{er} août (1), cette loi fut immédiatement appliquée et un taux de compensation fixé chaque semaine par le ministre des Finances en vue de la

1. P. 1361.

valorisation des moyens de paiement autres que l'or (1).

Il y avait des précédents à cette mesure. Divers pays avaient décidé déjà d'exiger le paiement en or des droits de douane ; tantôt par des conventions : Espagne-Suisse (1^{er} septembre 1906) ; Suisse-Autriche-Hongrie (6 mars 1906) ; Autriche-Hongrie-Russie (15 février 1906) ; France-Russie (16/29 septembre 1905), tantôt par des lois : Turquie, Autriche-Hongrie, Suisse, Espagne, Portugal, Grèce, Russie, Brésil, Argentine.

Mais, pour l'Allemagne, cette mesure aboutissait à majorer les droits de douane de 1914 en violation de l'article 269 du Traité de paix.

Il était cependant à remarquer que les tarifs en vigueur en Allemagne étaient des tarifs spécifiques et que la valeur des produits importés avait au moins triplé depuis la guerre, tandis que les tarifs demeuraient immuables et que le mark tombait à 1/5 environ de sa valeur d'avant-guerre. L'incidence des droits de douane en 1919 ne représentait donc plus que 1/15 de l'incidence du temps de paix. Il s'ensuivait, pour l'Allemagne, un appauvrissement certain qui pourrait influencer défavorablement sur sa faculté de réparer.

C'est pourquoi les Alliés envisagèrent la possibilité d'autoriser la perception par l'Allemagne des droits de douane en or (2), en échange de la garantie que la politique d'importation allemande se conformerait strictement aux dispositions du Traité de paix.

1. Ce taux fut fixé, pour la première semaine, à 240 % ; il atteint 178.900 % pour la période du 13 au 19 décembre 1922.

2. Les Alliés se trouvaient d'ailleurs en désaccord sur cette question. L'Angleterre et la France, en effet, n'admettaient pas le paiement des droits en or dans les territoires occupés. Mais les importations américaines se faisant par mer —

L'assemblée de Weimar votait toutefois, le 8 décembre, une loi nouvelle qui décidait de ne plus appliquer, jusqu'à nouvel ordre, la loi du 21 juillet. Au même moment, le Conseil suprême examinait la question et décidait d'autoriser la majoration des droits de douane d'avant-guerre dans la mesure que la Commission des Réparations estimerait être le juste équivalent de la dépréciation du mark. Or, le Comité d'organisation de la Commission avait précisément résolu d'attirer l'attention du Conseil suprême sur l'intérêt considérable qu'il y avait à autoriser l'Allemagne à percevoir ses droits d'importation sur la base du mark en or.

Cette décision fut communiquée le 19 décembre au Gouvernement allemand et complétée le 20 par l'indication que, provisoirement, l'équivalence de la dépréciation du mark serait obtenue par la perception des droits en or sur la base du dollar, bien que cette valorisation uniforme fût discriminatoire pour les pays à change déprécié.

Le Gouvernement allemand décida d'user de cette faculté à partir du 1^{er} janvier 1920.

On peut rappeler que les augmentations ont été rigoureusement parallèles à la dépréciation du change :

	Supplément aux Douanes		Cours du dollar le pair étant de 4 marks pour 1 dollar
Août 1919.	240	%	20
Janvier 1920	900	—	30
Octobre 1920.	1.900	—	70
Mars 1922.	4.400	—	250
Juin 1922	6.400	—	300
Août 1922.	11.400	—	800
Septembre 1922	35.900	—	1.500

contrôlées par conséquent par la douane allemande — y étaient soumises. D'où le désir des Etats-Unis de voir le régime nouveau étendu uniformément à toutes les importations.

Ce n'était là, à vrai dire, qu'un aspect secondaire de la question. Bien autrement graves étaient les difficultés qu'allait rencontrer dans son application le régime économique défini par le Traité parce que, ainsi que nous le verrons, il apparut dès sa mise en vigueur comme peu conciliable avec les clauses consacrées aux Réparations.

*
* *

C. — Le contrôle du commerce extérieur.

I. — LE RÉGIME DES IMPORTATIONS

Le régime des importations, au moment de la signature du Traité, était fondé sur la prohibition générale instituée par l'arrêté du Conseil fédéral en date du 16 janvier 1917.

Il convient de rappeler que des dérogations pouvaient être accordées sous deux formes différentes :

a) Dérogation générale publiée au *Reichsgesetzblatt*.

b) Dérogations individuelles accordées par le Commissaire d'Empire pour les importations et les exportations.

L'organisation pratique du contrôle des importations était la suivante :

GROUPE A. — Questions administratives générales. Personnel. Liaison entre les organismes intéressés.

GROUPE B. — Liquidation des marchandises confisquées (société M. b. H.).

GROUPE C. — Surveillance générale.

GROUPE D. — Poursuites à la suite d'infractions.

GROUPE E. — Surveillance de certains trafics spéciaux (1).

1. Les ports de Hambourg et de Brême possédaient un statut particulier.

L'octroi des dérogations par le Reichskommissär n'était régi par aucune réglementation officielle, et comportait par conséquent toutes les possibilités de discriminations que de nombreux cas d'espèce firent bientôt apparaître. Il en résultait, notamment, que l'Allemagne accordait à certains pays des dérogations préférentielles, tandis que le choix des marchandises prohibées semblait dirigé contre d'autres Etats, en particulier contre la France.

Ces discriminations présentent les aspects les plus divers. Parfois, l'obtention du permis d'importer est subordonnée à la concession de certaines conditions de paiement ; ou bien on autorise l'importation de modèles, d'échantillons nouveaux qui seront copiés par l'industrie allemande ; ou bien encore on exige la réexportation du produit importé. Des transactions bizarres interviennent : on accorde des permis pour des produits de grand luxe (champagne, parfums, etc.), pour indemniser telle société d'une créance sur l'Etat allemand. On rencontre aussi des exemples de troc : des soieries sont admises à condition qu'elles soient payées en machines. Bien souvent, seul le facteur nationalité est pris en considération.

Cette situation était évidemment contraire aux dispositions du Traité de paix.

Des explications furent demandées dès le mois d'août 1919 aux autorités allemandes qui ne fournirent pas des précisions satisfaisantes. Le Conseil suprême économique, réuni à Bruxelles le 20 septembre 1919, décida alors que des éclaircissements seraient exigés de l'Allemagne sur la politique générale d'importation qu'elle se proposait de suivre, afin de

permettre aux gouvernements alliés de déterminer l'attitude qu'il conviendrait d'adopter.

Les échanges de vue entre délégation alliée et délégation allemande eurent lieu à Versailles. La délégation allemande résuma la thèse qu'elle défendait dans une note du 22 octobre 1919. Elle confirmait l'existence de dérogations générales accordées pour des articles déterminés et pour une durée variable. Quant aux dérogations spéciales, elles étaient subordonnées, pour les produits qui n'étaient pas absolument indispensables, à l'une des conditions suivantes :

- a) Disponibilité en devises ;
- b) Ouverture de crédits dans les pays vendeurs ;
- c) Exportations de compensation ;
- d) Echanges spéciaux ;
- e) Arrangement avec certains Etats.

Une seconde note, du 30 octobre, donnait la liste des prohibitions dont le Gouvernement allemand envisageait le maintien et qui comportait plus de 800 articles.

La Délégation allemande affirmait d'ailleurs que les conditions indiquées étaient imposées, conformément au Traité, à tous les pays indistinctement. Mais il est à peine besoin de faire remarquer qu'en fait, tous les pays n'étant pas semblablement en mesure de consentir des ouvertures de crédit ou des exportations de compensation, la discrimination était flagrante. Elle l'était plus encore dans le cas d'arrangements isolés avec certains pays.

Cependant, les mesures prises par l'Allemagne furent encore aggravées. Une campagne rigoureuse contre la « trouée de l'Ouest » obtint, avec l'autorisation des Alliés et jusqu'à la mise en vigueur du Traité, l'établissement sur le Rhin d'un

cordon douanier extrêmement sévère ; toutes les marchandises en provenance des territoires occupés furent confisquées, à l'exception de certains produits alimentaires et des marchandises accompagnées de licences.

La confiscation s'étendit même aux marchandises pour lesquelles existait une dérogation générale lorsqu'elles arrivaient par d'autres frontières. D'autre part, la loi du 26 juillet 1919, qui centralisait entre les mains de l'Administration du Monopole de l'Alcool (Reichsmonopolverwaltung für Branntwein) toutes les importations de cette nature, était appliquée avec une rigueur croissante et provoquait la confiscation de nombreuses cargaisons provenant presque toutes de France.

Le régime d'interdiction atteignit enfin son apogée avec la loi du 27 mars 1920. Elle portait prohibition d'importation pour la presque totalité des produits, et prescrivait leur confiscation en douane — même au préjudice de l'importateur de bonne foi — ainsi que la saisie rétroactive des marchandises importées en Allemagne après le 5 février 1920 et pour lesquelles une autorisation spéciale, dite « Freigabe », ne serait pas délivrée dans un court délai.

II. — LE RÉGIME DES EXPORTATIONS

L'Allemagne a mis en œuvre pour tourner les obligations que lui imposait sur ce point le Traité de paix un luxe de moyens encore plus considérable que pour sa politique d'importation. Par l'ordonnance impériale du 31 juillet 1914, complétée par l'arrêté du 24 décembre 1919, qui autorisait le Gouvernement à édicter des interdictions d'exportation sans

être obligé à les motiver, elle se trouvait à même de n'établir, en cette matière, aucune réglementation officielle, condition d'ailleurs indispensable au succès de ses manœuvres.

Ce qui domine tout le système c'est l'organisation d'un contrôle du commerce d'exportation par le moyen d'Aussenhandelstellen (offices du commerce extérieur). Il faut marquer que ce contrôle est extrêmement rigoureux : même les exportations de modèles et d'échantillons n'ont été permises, sans autorisation, que par un décret du 8 avril 1921 — encore la réimportation reste-t-elle exigée dans l'hypothèse où l'affaire en vue n'a pas été conclue, sauf pour les produits qui sont consommés au cours des essais, comme les produits chimiques. Il existe en principe une Aussenhandelsstelle pour chaque branche d'industrie ; pour les textiles, par exemple, il y en a neuf : coton, laine, soie, soie et fibres artificielles, lin et chanvre, jute et fibres analogues, fibres artificielles, tissus à maille (Wirkwaren), vêtements. Chaque office se compose d'une commission (Ausschuss) et d'un délégué (Vertrauensmann). Ce dernier est nommé par le Gouvernement et responsable vis-à-vis du Commissaire d'Empire. C'est lui qui est chargé d'accorder ou de refuser les autorisations d'exportation. L'office dispose naturellement de pouvoirs d'investigation étendus, et le droit de demander à tout moment des renseignements sur la situation économique des entreprises et de les contrôler par l'examen des livres (décrets du 12 juillet 1917, 11 avril 1918, 8 avril 1920).

Les Aussenhandelstellen apparaissent donc comme des organisations professionnelles, contrôlées par l'État, ayant leur siège au centre géographique de l'industrie qu'elles concernent, et tendant à réaliser l'unification des prix à pra-

tiquer vis-à-vis de l'étranger, après consultation éventuelle des bureaux des prix (Preis-prüfungstellen).

L'ensemble forme l'Aussenhandel Kontrolle, A. H. K., et a été définitivement constitué le 20 décembre 1919 dans le but officiel suivant (1) :

a) Limiter l'importation aux denrées alimentaires et aux matières premières indispensables ;

b) Empêcher le dépouillement du marché indigène de marchandises indispensables à la vie et de matières précieuses ;

c) Eviter la vente à vil prix de marchandises d'origine allemande ;

d) Ecarter le danger que constituerait un anti-dumping proclamé à l'étranger ;

e) Forcer les commerçants à facturer dans la monnaie du pays consommateur et à livrer leurs devises étrangères, de façon à pouvoir en former une réserve pour maintenir le cours du mark.

Ce contrôle du commerce extérieur, destiné à servir des intérêts économiques généraux, est devenu très vite l'instrument exclusif de la grande industrie allemande.

Dans les services de l'A. H. K. l'influence des grandes associations industrielles est, en effet, prépondérante. Les postes importants (fondés de pouvoir du Reich, vérificateurs des prix, rapporteurs) sont occupés par des personnes employées en même temps dans les associations ou entreprises industrielles, ou étant en étroits rapports avec elles. Bien souvent d'ailleurs ces emplois ne sont que le prix de services rendus.

1. Rapport au Conseil économique provisoire d'Empire.

D'autre part, les pouvoirs considérables et l'indépendance de l'A. H. K. fournissent aux associations industrielles les moyens de développer leur action ; d'autant plus librement que les voies juridiques font défaut qui permettraient de s'opposer aux décisions prises : l'A. H. K. est irresponsable et rien ne l'empêche d'employer arbitrairement ses recettes pour subventionner telle ou telle entreprise industrielle.

Surtout, l'institution de la Lieferwerksbescheinigung a été, pour l'industrie, d'une grande utilité. C'est le certificat à joindre à la demande de licence et prouvant que la marchandise a été achetée par l'exportateur et *payée au producteur*. Théoriquement, il s'agit d'empêcher le dépouillement du marché indigène par les détenteurs de devises à cours élevé, et le maintien des prix intérieurs à un niveau acceptable. En réalité, l'A. H. K. tient à pouvoir vérifier si le producteur participe dans une proportion convenable aux bénéfices qui devaient résulter de l'exportation.

Cependant, même pour l'industrie, l'A. H. K. n'est pas sans présenter des inconvénients qui tiennent aux facteurs suivants (1) :

1° Nombre des services et frais correspondants. Il est très difficile de donner des chiffres ; tous ceux qui ont paru ont été âprement contestés ; voici cependant les évaluations de la *Deutsche Allgemeine Zeitung*, qui semble impartiale (mars 1921) :

114 offices 30.000 employés	{	traitements . . .	360 millions de marks par an.
		loyers	600 — — — —
		matériel . . .	40 — — — —
		Total . . .	1 milliard de marks par an.

non compris les dépenses du Commissariat d'Empire ;

1. Rapport au Conseil économique d'Empire.

2° Difficultés qui se présentent pour établir la compétence de ces services ;

3° Instructions insuffisantes au sujet des prescriptions en vigueur relatives à l'importation et à l'exportation, à tel point que l'on dut créer un bureau spécial de renseignements pour le commerce extérieur (Aussenhandelsauskunftamt) ;

4° Applications divergentes de ces dispositions par les divers services de l'A. H. K. ;

5° Caractère bureaucratique général de l'A. H. K. se manifestant par un retard considérable apporté à la marche des affaires et par une partialité certaine dans la façon de traiter les demandeurs.

Pratiquement ces inconvénients ont donné lieu à l'emploi d'intermédiaires dans les demandes de licences, et même au trafic des autorisations d'importation et d'exportation, bien que ces procédés fussent interdits et que toute infraction aux prescriptions de l'A. H. K. dût entraîner, outre des poursuites judiciaires, l'inscription sur une liste noire (Sperrliste).

Malgré tout on ne songea jamais bien sérieusement à détruire cette pesante armature de l'A. H. K. On proposa, il est vrai, au Congrès économique de Francfort (mai 1920) de la remplacer par le paiement d'une taxe à l'exportation qui monterait à 70 % ou 80 % de la différence entre le prix mondial et le prix intérieur. Ce n'était là qu'un projet que l'on n'étudia même pas : il fallait bien reconnaître, en effet, que les Aussenhandelsstellen, à peine constituées, avaient déployé une activité considérable, et conduit avec énergie et succès la campagne d'expansion économique qui était leur but à peine dissimulé.

Les procédés employés empruntent des formes très di-

verses que l'on peut cependant classer de la manière suivante :

1° Contrôle des prix et rupture de contrats. .

Dès le début de 1920 les fournisseurs allemands préviennent leurs correspondants étrangers des majorations de prix qui vont être appliquées à leurs produits. La plupart, exécutant fidèlement les instructions corporatives font d'abord traîner les livraisons en longueur pour déclarer ensuite qu'ils ne peuvent les effectuer sans qu'il soit tenu compte de la majoration imposée.

Des litiges sans nombre s'ensuivent qui, tous, révèlent l'intrusion de l'administration dans les contrats privés ; intrusion presque toujours acceptée avec empressement par le vendeur allemand. A la vérité, le Gouvernement, par une circulaire du 29 janvier 1920, pose le principe que les contrats passés avant la fixation des prix nouveaux doivent être exécutés conformément aux conditions prévues primitivement. Un peu plus tard, certains tribunaux décident que les vendeurs allemands ne sauraient s'abriter derrière un refus de licence d'exportation pour ne pas exécuter leur contrat. Mais ces satisfactions illusoires n'empêchent pas les commerçants alliés et particulièrement les Français de subir des préjudices importants ; tantôt ils se trouvent privés de marchandises indispensables à leur négoce ou à leur industrie, et sur lesquelles ils comptent à une date fixée ; tantôt ces marchandises ont été saisies, tantôt enfin, des marks, déjà versés par eux, leur sont retournés après avoir subi dans l'intervalle une dépréciation parfois considérable. .

2° Application des droits à l'Exportation.

Indépendamment de leur intervention dans la fixation des prix, les Aussenhandelsstellen ont décidé de n'autoriser les exportations que contre versement d'un droit proportionnel à la valeur de l'envoi, au profit du Trésor allemand.

Pendant longtemps, il fut prescrit que cette taxe qui s'applique à toutes les opérations contrôlées, c'est-à-dire à celles pour lesquelles un permis (Ausfuhrbewilligung) est nécessaire, n'apparaisse pas sur les factures.

Elle reçut une existence officielle sous le nom de « Soziale-Ausfuhr-Abgabe » par un décret du 10 mai 1920 qui la fixait, en principe, à 10 %. Mais des taux différentiels étaient prévus pour diverses positions du tarif des douanes et présentaient des écarts notables : la taxe était de 1 % pour l'industrie du verre, et de 4 % pour celle, pourtant similaire, de la poterie ; pour le caoutchouc, 10 % ; pour les automobiles 2 % avec un maximum de 250 marks, qu'il s'agisse d'un ou de plusieurs chassis. Ces taux ont été d'ailleurs constamment modifiés (1).

3° Contingentement et dérogation spéciale pour certains pays.

L'Allemagne s'est efforcée de contingenter, avant de la supprimer, la sortie des bois vers la France. Par contre l'Union du Commerce en gros des Bois a averti ses mem-

1. Les résultats fiscaux sont dérisoires : 1920, 1.155 millions de marks ; 1921 (11 premiers mois), 1.809 millions.

bres, le 11 septembre 1919, que les bureaux de douane allemands laisseraient librement sortir les expéditions vers l'Autriche. De nombreuses maisons, dans le but évident d'être réglées en francs suisses, ont annoncé que les exportations pour la France ne pouvaient se faire que par la Suisse. On peut encore citer comme exemple l'activité de cette « Interessen Gemeinschaft Schweizerischer Glaubiger », Société fondée en vue d'assurer le recouvrement des créances sur l'Allemagne libellées en francs suisses : elle espère éteindre ces créances en obtenant l'autorisation d'acheter des marchandises aux prix intérieurs allemands et de les exporter. Par le montant des sommes escomptées, 250 millions, on peut se faire une idée des profits réalisés par le commerce d'exportation allemand.

4^e Prix différentiels.

Ce procédé, qui constitue la violation la plus flagrante du Traité de Versailles, est extrêmement développé : on en trouve l'aveu dans un grand nombre de documents.

Les prix sont calculés d'après des barèmes comparatifs établis et fréquemment modifiés de façon à ce que les produits allemands soient vendus dans les pays étrangers à un prix inférieur à celui du marché national, tout en l'approchant de très près. Etant donné les conditions de la production allemande, ce système procure un double avantage : il garantit presque toujours le succès de la concurrence, en même temps qu'une marge de bénéfices importants, le prix de vente restant très supérieur au prix de revient. Lorsqu'il s'agit de produits pour lesquels l'industrie allemande

jouit d'un quasi-monopole, comme pour certains produits chimiques, les Aussenhandelsstellen négligent même d'établir un prix de concurrence : elles ne limitent plus leurs exigences et poursuivent uniquement le bénéfice maximum (1).

C'est ainsi que la grande société chimique B. A. S. F. (Badische Anilin und Soda Fabrick) impose à ses acheteurs des conditions d'après lesquelles ils doivent s'engager à ne pas livrer les marchandises acquises « dans un pays autre que celui autorisé », c'est-à-dire celui en fonction duquel le prix a été fixé. Tout envoi pour une destination non prévue expose le vendeur à des dommages-intérêts représentant « cinq fois la différence entre les prix de vente et le prix auquel les marchandises auraient été livrées dans le pays de destination réelle ».

De même, une circulaire de l'Aussenhandelsstelle des machines-outils prévoit à l'exportation une surtaxe de 400 % pour l'Autriche allemande, la Hongrie, la Yougo-Slavie et la Tchéco-Slovaquie, et de 500, 700, 800 % pour les pays ennemis.

Pour deux produits identiques, la facture est exprimée en *liras* ou en *marks*, selon que le pays acheteur est l'Italie ou la Grèce.

A l'intérieur même de l'Allemagne, des majorations de prix sont appliquées aux étrangers pour les achats en gros ou en détail.

D'une façon plus générale les prix intérieurs sont multipliés, en cas d'exportation, par des coefficients qui varient

1. Cf. *Action Nationale*, sept. 1922 ; C.-J. Gignoux. *La folle aventure de l'Industrie allemande*.

selon les pays destinataires. Ces coefficients paraissent être maxima pour la France; ils sont plus faibles pour les Etats-Unis, l'Angleterre et la Hollande par l'intermédiaire de laquelle se traitent un grand nombre d'affaires mondiales; ils sont inférieurs à 1 pour la Suède et certains autres pays. On en chercherait en vain une liste complète et définitive, mais en voici quelques exemples (mai 1920) :

Ciment de Hauts-fourneaux.

France, coefficient : 1,8	Hollande, coefficient : 1,2	Suède : 9/10 du prix
	Angleterre —	intérieur
	Etats-Unis —	allemand

Matériel électrique.

France, coefficient : 1,6	Hollande, coefficient : 1,1	Suède, coefficient : 1.
	Angleterre —	
	Etats-Unis —	

Produits sidérurgiques (aciers doux).

France, coefficient : 1,2	Angleterre, coefficient : 1	Suède : réduction de
	Hollande, coefficient : 1	0,7 %

Un autre procédé consiste à fixer arbitrairement, selon les produits, la valeur des devises étrangères par rapport au mark :

	Pour les appareils d'éclairage	Pour les appareils de distillerie
1 dollar	= 65 marks	60 marks
1 gulden	= 23 —	22 —
1 franc suisse.	= 14 —	11 —
1 couronne norvégienne		
ou suédoise	= 10 —	14,50 —
1 peseta	= 14 —	8,70 —
1 livre sterling	= 260 —	240 —

Pour illustrer avec plus de précision le fonctionnement du contrôle du commerce extérieur, nous donnerons ici trois exemples pratiques de l'activité de l'A. H. K.

Le premier montre les procédés minutieux d'après lesquels sont déterminés les contingents à exporter ; le second présume les multiples formalités à accomplir pour obtenir un permis d'exporter ; le troisième enfin se rapporte à la réglementation du commerce de la librairie, qui a été établie tardivement et qui est la synthèse des expériences précédentes.

I. — *Exportation des Métaux (Berliner Börsen Courier et Industrie und Handelzeitung, 19 décembre 1920).*

L'office économique de la métallurgie (Metall-Wirtschaftsbund) a reçu du Gouvernement les pouvoirs de délivrer des permis d'exportation et a pris la résolution suivante :

50 % des quantités d'alliage d'aluminium qui sont disponibles dans les stocks des négociants, seront livrés à l'exportation.

Pour le zinc dur, la même proportion (50 %) de la production allemande à partir du 1^{er} décembre 1920 sera considérée comme destinée à l'exportation, à la condition que les producteurs de zinc se déclarent prêts à fixer le prix dans l'intérieur du pays à un cours maximum qui sera déterminé par l'Office. On ne fera aucune difficulté pour les importations de zinc dur, jusqu'à nouvel ordre. Une statistique établie par l'Office permettra de connaître quelles étaient les quantités disponibles le 15 décembre 1920 et quelle a été la production en décembre.

Pour le zinc refondu (remelted zinc), la quantité exportable est fixée à 33 1/2 % des stocks contrôlés à la date du 15 décembre.

L'exportation du sulfate de cuivre est complètement interdite. L'Office décidera de la validité des permis déjà accordés et de la prolongation de cette validité.

En principe, pour toute exportation de 50 tonnes de zinc travaillé, on devra justifier d'une importation correspondante de zinc blindé. Pour les quantités inférieures à 50 tonnes, on admettra en compensation un autre minerai.

II. — *Exportation du bois (Holzhandelblatt, 2 janvier 1920).*

Le Bureau central pour l'exportation de l'industrie du bois annonce que des permis seront accordés à toute demande d'exportation qui remplira les conditions suivantes :

1° Les prix et les factures seront cotés en valeurs étrangères, à moins que l'affaire ne soit conclue avec des pays où le change est encore plus bas qu'en Allemagne ; exception est faite pour toute affaire dont la durée dépasse six mois, si une stipulation spéciale prévoit que le règlement se fera en marks, ou s'il s'agit seulement d'un marché de peu d'importance. La garantie du cours peut être donnée par recours direct ou indirect à la Reichsbank.

2° L'impôt sur les ventes ne doit figurer ni sur la facture ni dans le contrat. C'est au vendeur à fixer le prix convenable.

3° A la demande doit être joint le contrat conclu avec l'acheteur, soit l'original, soit une copie légale. Il n'est pas permis de conclure, en dehors de ce contrat, des stipulations

additionnelles. Si des modifications ultérieures viennent à se produire, elles doivent être portées à la connaissance du Bureau central.

4° Le vendeur doit s'obliger par écrit à ce que la contrepartie des marchandises qu'il a expédiées arrive dans un délai donné en Allemagne, et il doit en informer le Bureau central. Des dérogations à cette prescription sont prévues seulement pour quelques cas déterminés.

5° En dehors des livres de comptabilité usuels, chaque maison d'exportation doit tenir un registre sur lequel sont inscrits, pour toutes les opérations conclues depuis le 1^{er} janvier :

Le jour de la conclusion du marché ;

Le nom de l'acheteur ;

Les natures, quantité et valeur du bois vendu ;

Le prix de l'unité ;

Le montant des livraisons partielles, quand le contrat s'exécute en plusieurs marchés ;

Les versements effectués.

Les renseignements inclus dans ce registre doivent figurer dans la comptabilité. Le Bureau central se réserve le droit d'examiner ces livres et de faire vérifier leur exactitude par des employés spéciaux.

III. — *Réglementation du commerce de la librairie* (*Börsenblatt für deutschen Buchhandel*, 22 décembre 1920).

Jusqu'en mai dernier le commerce de la librairie a été libre ; l'exportation à l'étranger des livres allemands n'était restreinte par aucune mesure prohibitive des Aussenhandel-

stellen d'Etat ni du Syndicat des libraires de Leipzig. Pour assurer les besoins intérieurs et éviter l'exode de livres *techniques* qui pourraient être utilisés par l'étranger au détriment de l'industrie nationale dont les procédés risquent déjà trop d'être éventés par les commissions Alliées, le Gouvernement, d'accord avec le Syndicat de Leipzig a décidé de réduire l'exportation des livres allemands par des mesures appropriées.

Ces mesures peuvent être résumées par les trois règles suivantes :

1° On frappera d'une surtaxe forfaitaire de 100 %, tout livre destiné à l'étranger, sans tenir compte de son change.

2° Le Syndicat sera autorisé à publier un tableau des surtaxes à infliger aux livres exportés, proportionnellement au change étranger.

3° Les librairies sont enfin libres d'établir pour l'étranger des prix majorés, calculés en unités monétaires étrangères, sous le contrôle bienveillant du Syndicat.

Ces trois règles sont libres, c'est-à-dire qu'un libraire allemand peut choisir celle à laquelle il se soumettra sous la réserve, cependant, dans les premier et troisième cas, de faire une insertion dans le *Börsenblatt*.

Cette première réglementation a été quelque peu modifiée, et une nouvelle codification poursuivie par le Syndicat des libraires, d'accord avec l'Aussenhandelsstelle für Buchgewerbe, entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1921. Ce règlement précise le sens dans lequel doit être entendu le mot « étranger ».

« Sont étrangers, dans l'esprit du règlement pour le commerce extérieur, tous les pays qui n'opèrent pas leurs règlements en monnaie allemande et vis-à-vis desquels la devise

allemande a en fait perdu de sa valeur au 1^{er} juillet 1914. »

Le nouveau règlement maintient formellement le principe de la péréquation, et de la proportionnalité de son coefficient avec la perte de change éprouvée par la devise allemande dans un pays étranger donné.

Le contrôle du Syndicat continue de s'exercer, et les limites qu'il pourra donner aux diverses surtaxes dont sont passibles des livres destinés à l'exportation seront variables, de façon à tenir compte des nécessités de la concurrence sur les marchés étrangers.

Enfin, les libraires et revendeurs de l'intérieur sont tenus de faire connaître à l'éditeur les ventes opérées à l'étranger, et ceux d'entre eux qui ont convenu d'établir spontanément des prix pour l'étranger, calculés dans sa monnaie, sont tenus de publier ces prix dans le *Börsenblatt*. Pour les autres, le règlement du Syndicat publie un tableau, reproduit ici, où sont portés les coefficients de majoration afférents aux principaux pays à change élevé.

Ce tableau sera applicable à partir du 1^{er} février 1921 et demeurera en vigueur jusqu'à nouvel ordre, en principe pendant trois mois.

TABLEAU

Pour l'établissement des prix de vente à l'étranger.

PAYS	Unité monétaire	Cours le plus haut de la semaine passée pour 100 marks	POUR LE PUBLIC		POUR LIBRAIRES	
			Péré- quation	Coefficient de surtaxe sur le prix de vente	Péré- quation	Coefficient sur le prix net
Argentine. . .	1 Pes. or = 100 Cts.	2 Pes. or	5 Pes. or	150 %	4,2 Pes. or	110 %
	1 Pes. pap. = 100 Cts.	5 Pes. pr.	12,5 Pes.	150 —	10,5 Pes. pap.	110 —
Belgique-Lu- xembourg. . .	1 Fr. = 100 Cts.	24 Fr.	72 Fr.	200 —	60 Fr.	150 —
Brésil . . .	1 Milr. = 1.000 reis.	9 Milr.	21 Milr.	150 —	18 Mil.	110 —
Chili. . . .	1 Pes. pap. = 100 Cts.	11 Pes.	28 Pes.	150 —	23,5 Pes.	110 —
Danemark. . .	1 Kr. = 100 Oere	9,9 Kr.	32 Kr.	220 —	27 Kr.	165 —
Angleterre et Colonies. . .	1 L. = 20 Sc. 1 Sc. = 20 pen.	8,7 S.	28 Sc.	220 —	23,5 Sc.	165 —
France. . . .	1 Fr. = 100 Cts.	25 Fr.	72 Fr.	200 —	60 Fr.	150 —
Grèce	1 Drach. = 100 Lepta	19 Drach.	45 Drach.	150 —	38 Drach.	110 —
Italie	1 Lire = 100 Cts.	38 Lire	90 Lire	150 —	76 Lire	110 —
Hollande . . .	1 Gd. = 100 Cts.	5 Gd.	16 Gd.	220 —	13,5 Gd.	165 —
Japon	1 Yen = 100 Sen.	3,5 Yen	11 Yen	220 —	9 Yen	165 —
Norvège . . .	1 Kr. = 100 Oere.	9,90 Kr.	32 Kr.	220 —	27 Kr.	165 —
Portugal . . .	1 Mil. = 100 reis.	11 Milr.	27 Milr.	150 —	23 Milr.	110 —
Suède	1 Kr. = 100 Oere	7,70 Kr.	25 Kr.	220 —	21 Kr.	165 —
Suisse	1 Fr. = 100 Cts.	9,2 Fr.	30 Fr.	220 —	25 Fr.	165 —
Espagne . . .	1 Pes. = 100 Cts.	10,8 Pes.	32 Pes.	200 —	27 Pes.	150 —
Etats-Unis Mexique. . .	1 Dol. = 100 Cts.	1,5 Dol.	5 Dol.	200 —	4,1 Dol.	150 —

Pays, pour lesquels le mark n'est pas sensiblement inférieur au taux du 1^{er} juillet 1914, ou s'est relevé, et pour lesquels les règlements doivent avoir lieu en monnaie allemande sans correction : Autriche-Hongrie, Pologne, Finlande, Etats Slaves, Tchéco-Slovaquie, Bulgarie, Roumanie, Turquie, Russie, Hongrie.

III. — LES NÉGOCIATIONS AVEC LES ALLIÉS

Une telle politique ne pouvait laisser les Alliés indifférents. Le Conseil des Ambassadeurs nomma un Comité technique qui serait chargé :

a) D'étudier si le régime des importations et des exportations en vigueur en Allemagne était ou non compatibles avec les articles 264-267 du Traité de Versailles ;

b) De faire des enquêtes sur les mesures arbitraires prises par l'Allemagne, tant à l'importation qu'à l'exportation ;

c) De présenter un rapport sur ces deux points.

La Belgique, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon et la France envoyèrent des délégués à ce comité qui se réunit en avril 1920. On tomba d'accord pour établir un rapport qui consacrait — chose déjà rare — l'unanimité des Alliés et qui fut transmis à l'Allemagne sous la forme d'une Note collective, en date du 22 juin. Les violations du Traité de Versailles y étaient relevées, et le Gouvernement allemand était invité à mettre fin à ces pratiques, par les moyens qui lui conviendraient, ou, tout au moins, à faire connaître ses intentions avant la Conférence qui devait se réunir à Spa, en juillet.

La Délégation allemande répondit, le 2 juillet, par une note très brève :

« Un examen approfondi et difficile de l'ensemble de la question, examen qui demandera un certain temps, est nécessaire. Mais, dès à présent, le Gouvernement allemand déclare formellement que les mesures prises ou à prendre à l'avenir n'ont pour but que de maintenir la solvabilité de l'Allemagne, d'assurer au pays, autant que possible, les bénéfices de sa production, et de la mettre à même d'effectuer les Réparations prévues au Traité de Versailles. »

Ainsi s'exprimait nettement, pour la première fois, l'argument que l'Allemagne a sans cesse utilisé depuis, c'est-à-dire le lien qu'elle prétend devoir exister entre l'entière liberté de son régime commercial et ses facultés de réparer.

La question du commerce extérieur n'ayant pu être abordée à Spa, le Conseil des Ambassadeurs invita, le 2 août, l'Allemagne à lui fournir des explications moins dérisoires.

Dans sa réponse du 23 septembre, le Gouvernement allemand revendique d'abord, sous des formes diverses, le bénéfice de sa liberté contractuelle en matière économique que le Traité de paix lui enlève pour cinq ans. Il légitime l'intervention de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur par la situation économique du pays, et il nie, contre l'évidence même, que le système adopté ait jamais eu comme résultat de différencier en principe des transactions commerciales avec certains pays. « Les conditions de livraisons seules — prix, modalités de paiement, possibilités de transports, prestations en retour — et non la provenance ou la destination des marchandises, ont du poids pour la décision. » Enfin « le Gouvernement allemand se rend compte de ce que,

pour relever la vie économique allemande, et pour exécuter les prestations qui lui ont été imposées par le Traité de Versailles, il doit concentrer tous ses efforts et faire de son mieux pour soutenir le travail productif et pour en exploiter le rendement dans la mesure du possible. »

La question du commerce extérieur allemand fut abordée une deuxième fois à la Conférence des experts de Bruxelles, en décembre 1920. Le problème des Réparations y avait été examiné objectivement. Le plan français, dit « Plan Seydoux » avait été adopté. Pour la première fois on se trouvait en présence d'un système rationnel et complet qui satisfaisait à la fois la justice et le bon sens : ce n'était pas un plan financier, c'était une méthode économique. Mais l'opinion publique était encore mal préparée à accepter le principe des Réparations en nature, et des considérations politiques firent écarter ce plan en janvier 1921.

Quant à la question du régime du commerce extérieur allemand, qui eût été éliminée par l'application de ce plan, elle ne fut pas résolue : les Gouvernements alliés protestèrent, dans une Déclaration, qu'il n'était pas dans leurs intentions d'entraver le commerce d'exportation allemand. Ce qu'ils ne peuvent tolérer, ce sont les discriminations qui sont manifestement contraires aux articles 264 à 268 du Traité. Mais ils ne sortent pas des généralités, si ce n'est pour affirmer le droit pour chacun de se protéger comme il l'entendrait contre la concurrence allemande.

Pauvre exhortation qui n'était guère propre à ramener l'Allemagne à une politique commerciale saine. Cet échec était d'ailleurs la conséquence inéluctable d'une méconnaissance obstinée des lois économiques ; car, dans la réalité des faits,

la question du commerce extérieur allemand est liée à celle des Réparations. Prétendre les séparer, c'est vouloir se condamner à ne les résoudre ni l'une ni l'autre, et à subir la concurrence allemande — sans être payé.

IV. — LE COMMERCE EXTÉRIEUR ALLEMAND APRÈS LA GUERRE

L'Allemagne, depuis la guerre, n'a publié aucune statistique régulière de son commerce extérieur. Au moyen de recoupements divers, on parvient cependant à dresser le tableau suivant :

Commerce extérieur allemand (1922) (1).

	1.000 TONNES		MILLIONS (marks papiers)		Cours du change	MILLIONS (marks or)	
	Export	Import	Export	Import		Export	Import
Janvier.	2.027	2.308	14.528	12.773	45.77	317.413	279.079
Février.	1.747	1.475	14.540	12.047	49.52	293.628	243.285
Mars	2.153	2.645	21.273	22.918	66.43	320.231	344.994
Avril	2.176	2.889	22.995	22.261	68.86	333.948	410.412
Mai	2.093	3.809	27.153	32.443	69.25	392.101	468.490
Juin	1.880	4.029	30.341	24.382	74.78	405.746	459.755
Juillet	1.636	4.798	35.707	45.738	116.67	306.041	392.038
	13.712	21.953	166.537	188.562		2.369.097	2.598.043
<i>Moyenne par mois :</i>							
1922	1.959	3.136	23.791	26.937			
1921 (8 mois). .	1.700	2.160	8.213	9.228			
1920	1.650	1.570	5.793				
1903	6.140	6.000	841	897			

1. Budget de l'exercice 1923. Rapport général de M. Maurice Bakanowsky.

La conclusion qu'on peut tirer de ces chiffres, si incertains qu'ils soient, est que la situation économique de l'Allemagne n'apparaît pas aussi désespérée que les déclarations répétées de ses dirigeants le donnent à penser.

QUATRIÈME PARTIE

LA POLITIQUE COMMERCIALE ALLEMANDE ET LES RÉPARATIONS

Le Traité de paix et les Réparations.

S'il est un principe dont on ne peut contester la légitimité, c'est celui des Réparations. A Versailles, le 7 mai 1919, M. Clemenceau présentant, aux plénipotentiaires allemands le texte du Traité, s'exprimait en des termes qu'il convient de ne point oublier :

« Le moment est venu de régler nos comptes.

« Vous avez demandé la paix : nous sommes prêts à vous l'accorder.

« Mais je dois vous dire que ce second Traité de Versailles nous a coûté trop cher pour que nous ne prenions pas aujourd'hui toutes les précautions et toutes les garanties nécessaires pour que cette paix soit durable... »

Et le 16 juin, répondant aux contre-propositions allemandes, le président de la Conférence de la paix résumait ainsi, avec une rare élévation, la doctrine des Alliés :

« Ne pas rendre justice à ceux qui ont droit à la justice, ce serait laisser le monde exposé à de nouveaux désastres. Si le peuple allemand lui-même ou quelque autre nation doit

être détournée de suivre les traces de la Prusse ; si l'humanité doit être affranchie de la conviction qu'une guerre pour des buts égoïstes est permise à tout Etat ; si les vieilles idées doivent être rejetés dans le passé et si les nations comme les individus doivent se ranger sous la loi ; si même, dans un avenir proche il doit être question de réconciliation et d'apaisement, ce sera parce que ceux qui ont la responsabilité de conclure la paix auront eu le courage de veiller à ce qu'il ne soit pas donné d'entorse à la justice, pour le simple avantage d'une paix commode. »

Mais il est permis de penser qu'on s'était trompé en ne considérant le problème des Réparations qu'au point de vue financier, et non en fonction de la vie économique et du Commerce international, qui constituent le cadre dans lequel jouent, forcément, les arrangements financiers (1).

Des paiements considérables à l'étranger impliquent, en effet, certaines conditions très précises des échanges internationaux en dehors desquelles ils cessent d'être réalisables. Des biens matériels, et, accessoirement, des services constituent la seule richesse cessible d'un pays : la monnaie n'en est que l'expression numérique. Un transfert important de valeurs ne peut se faire, d'un Etat à un autre, que par la sortie du premier et l'entrée dans le second d'une certaine quantité de ces biens matériels. Il est plus simple, mais nullement nécessaire, que ce soient les mêmes produits qui sortent de l'un et qui entrent chez l'autre ; l'intermédiaire de pays tiers complique le problème ; il n'en change pas la nature. Ce qui est mathématiquement forcé, c'est que le créancier

1. Cf. Colson ; Rist ; Y (*Revue d'Économie Politique*).

importe l'équivalent de ce que le débiteur exporte. La condition nécessaire — et d'ailleurs non suffisante — de l'extinction d'une dette internationale est l'existence, chez le débiteur, d'un commerce extérieur proportionnel à cette dette.

D'une façon plus générale, les sources de créances étrangères d'une nation sont :

- 1° L'excédent de ses exportations sur ses importations;
- 2° L'intérêt de ses placements à l'étranger;
- 3° Le paiement de services rendus au dehors.

L'Allemagne, avant la guerre, tirait un revenu important de ces trois sources, dont les dernières contribuaient effectivement à rendre positive sa balance commerciale invisible. Mais il n'en était plus de même au moment de l'entrée en vigueur du Traité de paix. Ses titres étrangers étaient vendus, saisis, ou avaient perdu toute valeur. Les investissements nouveaux étaient encore peu considérables. D'autre part, les Alliés avaient très légitimement confisqué la flotte marchande, source de profits certainement élevés (1).

Restait donc seulement le surplus exportable, c'est-à-dire l'excédent des exportations sur les importations.

Peu importe, par conséquent, le volume du capital détenu par l'Allemagne : les biens matériels qui le composent presque entièrement ne nous sont pas transférables. Si même nous obtenions sur lui un droit de propriété, total ou partiel, ce ne serait jamais qu'un titre juridique à faire valoir sur la production annuelle de l'Allemagne. Et il ne s'agit pas de savoir ce qu'elle est capable de produire, mais bien de déterminer sa capacité de payer une dette au dehors : personne ne peut

1. Cf. p. 132.

douter de l'immense pouvoir de production de l'Allemagne ; mais le problème est de préciser l'extension possible de son commerce d'exportation qui, seul, peut la rendre créancière de l'étranger.

*
* *

Vouloir faire payer l'Allemagne et prétendre, en même temps, lui fermer les plus importants de ses marchés d'exportation est un non-sens économique.

Mais laisser se développer sans restrictions le commerce extérieur allemand, c'est offrir délibérément à l'Allemagne vaincue tous les moyens de prendre, sur les Alliés, dans le domaine économique une revanche certaine.

Il suffit de constater les résultats inquiétants obtenus par l'Allemagne, malgré les entraves par lesquelles on s'était efforcé de la contenir, pour reconnaître que la concession de la liberté commerciale absolue lui aurait assuré cette hégémonie économique mondiale, que le sort des armes lui avait refusée : c'eût été, à coup sûr, une lutte poursuivie par n'importe quels moyens contre le commerce et l'industrie des nations alliées.

Le danger était particulièrement grand pour la France. Il ne faut pas oublier, en effet, que la destruction du commerce et de l'industrie français a été un des buts de guerre les moins dissimulés de l'Allemagne. Dès 1916, le Grand Quartier Impérial avait fait paraître une brochure sur *l'Industrie en France occupée* dans le but de donner un aperçu des répercussions favorables qu'exercerait l'anéantissement de certaines branches de notre industrie ; et, en fait, un bilan

minutieux des dommages, effectués ou à réaliser, montrait clairement sur quelle avance pourraient compter les producteurs allemands.

Voilà un plan bien clair : on détruit méthodiquement, ou bien on démonte et on transporte outre-Rhin les usines des régions occupées, et on étudie, en même temps, quels débouchés nouveaux ouvre au commerce national la disparition de ses concurrents français.

Pouvait-on laisser ce dessein avoué, et, hélas, à demi exécuté, se développer et jouer librement ? C'eût été, après tant de sacrifices pour gagner la guerre, détruire soi-même la victoire.

Il fallait donc imposer à l'Allemagne un système qui la ferait payer tout en l'empêchant de nuire, et la solution consistait probablement à lui faire relever, elle-même, les ruines qu'elle avait accumulées.

Il fallait en tous cas lui tracer une ligne de conduite économique et lui en imposer, au besoin par voie d'autorité, l'observation.

Exiger de l'Allemagne des paiements considérables, sans lui prescrire, en même temps, les méthodes qui les auraient permis, sans même tenir la main à leur exécution, c'était vraiment faire la part trop belle à sa mauvaise volonté et la pousser avec bénévolence à violer ses engagements et à ne rien payer.

C'est ce qui ne manqua pas d'arriver, car l'Allemagne avait parfaitement compris quel parti elle pouvait tirer de la méconnaissance par les Alliés d'un principe économique incontestable.

*
**

La thèse allemande : la réciprocité économique condition des Réparations.

« Nous sommes résolus à donner toute notre assistance pour la reconstruction des régions dévastées. »

Ainsi s'exprimait M. Bergmann, président de la Délégation allemande, à la Conférence des experts de Bruxelles, décembre 1920.

« Nous n'avons pas d'argent.

« Mais nous avons notre travail, notre industrie, et les produits de notre industrie.

« Nous sommes prêts à coopérer à une solution pratique des livraisons en nature.

« Quant aux paiements en espèces, ils dépendent, avant tout, du change et de la stabilisation du mark à un taux raisonnable. »

M. Bergmann terminait en remarquant que le Traité était très défavorable à l'Allemagne en ce qui concernait la propriété allemande à l'étranger (1); si elle perdait toute propriété dans les pays alliés, il lui serait beaucoup plus difficile de rétablir sa balance commerciale. Il demandait enfin

1. Art. 297, § 5. — Sous réserve des dispositions contraires qui pourraient résulter du présent Traité, les Puissances alliées et associées se réservent le droit de retenir et de liquider tous les biens, droits et intérêts appartenant, à la date de la mise en vigueur du présent Traité, à des ressortissants allemands, ou à des sociétés contrôlées par eux sur leur territoire, dans leurs colonies, possessions et pays de protectorat y compris les territoires qui leur ont été cédés en vertu du présent Traité.

que l'on réglât la réciprocité économique et il terminait en faisant remarquer combien précaires et instables seraient les échanges commerciaux entre l'Allemagne et les Alliés, tant que pèserait sur eux la menace prévue par le Traité (allusion au § 18 de l'Annexe II) (1).

On discerne, dans cet exposé, deux idées différentes : d'une part la réclamation de la réciprocité douanière, base de la santé économique allemande ; d'autre part l'affirmation que, seules, des prestations en nature permettront la reconstruction des régions dévastées.

I. — LA RÉCIPROCITÉ ÉCONOMIQUE

Cette idée de la réciprocité économique est la première des revendications allemandes. Rien n'a été négligé pour la présenter favorablement, et on l'a toujours adroitement mêlée à la question des Réparations. Hugo Stinnes, parlant devant le Conseil économique d'Empire en novembre 1922, et recherchant les facteurs de la restauration économique de l'Allemagne, résumait en ces termes la doctrine de l'industrie allemande :

« Il faut, à mon avis, que l'on se rende compte de la situation économique du Reich à l'intérieur et à l'extérieur.

1. § 18. — Les mesures que les Puissances alliées et associées auront le droit de prendre, en cas de manquement volontaire de l'Allemagne, et que l'Allemagne s'engage à ne pas considérer comme des actes d'hostilité, peuvent comprendre des actes de prohibitions et de représailles économiques et financières, et en général, telles autres mesures que les gouvernements respectifs pourront estimer nécessitées par les circonstances.

Le bilan de l'Allemagne est très fortement passif, parce que l'Allemagne ne produit pas assez... Comment l'économie allemande peut-elle être rendue productive ? Comment les Réparations peuvent-elles être orientées dans une voie raisonnable ? Je suis persuadé que si, du côté français et du côté de l'entente, on se rendait compte des réalités, si on rendait au peuple allemand sa liberté, à condition qu'il travaille plus et qu'il produise plus, je suis persuadé que le peuple allemand se remettrait très vite à l'œuvre.

« Si nous voulons vivre, il faut que nous produisions davantage. Il faut que nous trouvions des débouchés dans le monde. De cette Allemagne qui vit de subventions, qui n'a pas de monnaie, il sort continuellement, malgré le contrôle des exportations, des quantités de marchandises qui créent une situation presque impossible dans les pays avoisinants. Et vous verrez que partout, et d'une façon beaucoup plus sévère qu'on ne l'a fait jusqu'à présent, on élèvera des barrières contre nos marchandises, parce que nous travaillons avec des prix de revient qui ne sont calculés d'après aucune échelle des valeurs et parce que, à chaque instant, l'Allemagne jette sur les marchés étrangers des produits qui nous coûtent une part de la fortune publique, de la substance même du pays.

« Nous ne pourrions remettre de l'ordre dans notre vie économique que si l'on nous applique le traitement de la nation la plus favorisée. Mais vous n'obtiendrez ce traitement, que si vous ramenez en Allemagne un état de choses tel que l'étranger sache que vous recommencerez à payer en or vos ouvriers, c'est-à-dire qu'il n'est plus possible, au delà d'une limite raisonnable, de pratiquer le dumping.

« Sans jouir du traitement de la nation la plus favorisée, le peuple allemand ne peut pas vivre. »

Enfin, presque au même moment, cette thèse était reprise, une fois encore, par le Gouvernement allemand dans sa note remise le 13 novembre à la Commission des Réparations :

« Par des réformes intérieures, l'Allemagne réduira ses dépenses et augmentera ses recettes. Elle prendra toutes les mesures nécessaires pour augmenter sa production et arriver ainsi à équilibrer sa balance commerciale. Mais une fois le mark stabilisé, les Etats étrangers devront supporter les mesures destinées à réduire les exportations allemandes... »

II. — LES RÉPARATIONS EN NATURE (1).

L'Allemagne réclame la réciprocité économique comme la condition des Réparations, et elle déclare en même temps ne concevoir celles-ci autrement qu'en nature.

C'est un plan français qui a été finalement mis en œuvre. Un plan de Réparations en nature avait été proposé à la Conférence de Bruxelles en décembre 1920, par le délégué français M. Seydoux. Abandonné par les Alliés, il fut repris en octobre 1921 par le Gouvernement français agissant isolément. Les négociations menées par M. Loucheur et Walther Rathenau aboutirent à la signature, le 7 octobre 1921, des accords de Wiesbaden.

L'Allemagne ouvre à la France un crédit de 7 milliards de marks-or qui ne sera remboursé qu'après le 1^{er} mai 1926. Ce crédit sera employé à l'achat, pour le compte des régions

1. Cf. Germain-Martin, *Les Réparations* ; François-Poucet, *La France et le Problème des Réparations*.

dévastées, des matériaux de reconstruction qui seront évalués au taux des prix français. Sans doute y a-t-il lieu de craindre un afflux considérable de produits allemands dont on ne saura pas toujours avec certitude s'ils ne sortiront pas des régions dévastées ; mais enfin il y a là un accord de volonté très clair et reposant sur une base stable : le désir commun de la France et de l'Allemagne d'aborder enfin économiquement et pratiquement le problème des Réparations.

Par malheur, la nécessité où l'on se trouvait de soumettre cette convention à l'approbation de la Commission des Réparations, la nécessité aussi de combler certaines lacunes du texte primitif, l'obligation enfin de donner à l'industrie française des garanties indispensables, et la lenteur inévitable de ces tractations conduites par de nouveaux négociateurs firent que les accords de Wiesbaden n'entrèrent en application que le 20 juillet 1922, c'est-à-dire à un moment où la baisse catastrophique du mark devait singulièrement réduire leur portée. Du moins ces conventions sont-elles sorties de l'ère des négociations et peuvent-elles marquer dès à présent à leur actif un accord pratique important : le contrat de Lubersac-Stinnes.

Ce n'est pas à dire que le Gouvernement français ne se soit efforcé d'aider par d'autres procédés à la solution d'un problème presque surhumain. Il a proposé à l'Allemagne un programme de travaux publics à exécuter en France. Si les accords de Wiesbaden avaient le mérite d'envisager des méthodes de paiement qui tenaient compte des difficultés de mutation des richesses matérielles, ils présentaient incontestablement pour notre industrie les dangers graves d'une

concurrence effrénée. Il était intéressant au contraire, et sans inconvénients pour nous, de réclamer à l'Allemagne l'exécution de grands travaux que notre situation budgétaire nous contraignait malheureusement d'ajourner : la valeur de ces réalisations serait portée au compte de l'Allemagne et permettrait certainement la création de titres d'un classement facile sur le marché mondial. Un plan très complètement étudié a été élaboré par le ministre français des Travaux publics M. Le Trocquer et communiqué à l'Allemagne qui l'a accepté « en principe » ; aussi bien pouvait-elle difficilement faire autrement. Mais, jusqu'à présent, sa bonne volonté n'a pas été plus loin.

*
* *

Une thèse anglo-allemande : la réciprocité économique condition de la reconstruction européenne.

Les circonstances amenèrent l'Allemagne à modifier l'expression de ses revendications. A Gênes, en avril 1922, le Secrétaire d'Etat Hirsch présenta à la Commission économique la thèse allemande de la liberté du commerce extérieur liée, cette fois, à la reconstruction économique de l'Europe.

« L'intérêt du travail du monde entier demande impérieusement le retour de relations économiques et commerciales normales. L'état de choses actuel ne peut être défini que comme un système de guerre douanière universelle, atténuée par l'application unilatérale de la clause de la nation la plus favorisée à l'égard de quelques pays... L'effet destructeur pour tous de cet état de choses est évident, car on ne

peut être bon consommateur qu'à condition d'écouler sa propre production.

« En outre, ce sont justement les Etats qui, au point de vue de la politique commerciale, sont les plus faibles, sur qui pèsent les obligations financières les plus lourdes vis-à-vis de l'étranger. Pour l'acquittement de ces obligations, il n'y a qu'un seul moyen : le paiement moyennant le produit du travail, c'est-à-dire par l'exportation de marchandises. Mais précisément, les Etats qui demandent le paiement de leurs créances empêchent la réalisation du seul mode possible qu'il y ait d'acquitter la dette en question, en édictant des prohibitions d'importation et en érigeant des barrières douanières presque infranchissables...

« Quiconque juge objectivement ne peut pas ne pas admettre que, dans de telles circonstances, aucun pays ne peut rétablir sa production normale, ni ne peut restituer au marché mondial les quantités de marchandises importées par lui autrefois.

« Dans de telles circonstances, les dettes extérieures ne sauraient non plus être diminuées ; au contraire, elles iront en augmentant, par suite de la passivité constamment croissante du bilan du commerce. Dans des pays qui ont à subir un traitement semblable sur le marché mondial, le pouvoir d'achat diminue forcément. Ceci a pour effet qu'au lieu de croître jusqu'à un volume double de ce qu'elle est à l'heure actuelle — ce qui est nécessaire à l'acquittement intégral des intérêts de la dette internationale — la capacité du marché mondial d'absorber des marchandises ne fait que continuer à se resserrer. »

Cette thèse n'est pas purement allemande : elle coïncide

exactement avec la conception anglaise du commerce international. C'est en effet une erreur constante de la politique anglaise de n'avoir à aucun degré, en aucune circonstance la vision de l'avenir même proche, et de se borner toujours avec un entêtement étroit aux problèmes immédiats (1). Au lendemain de l'armistice, la grande idée de l'Angleterre a été qu'après quatre ans de guerre et de chaos, il suffirait, pour tout remettre en état, de conclure un traité et de laisser jouer librement les initiatives individuelles. C'est au nom de ce principe qu'ont été détruits avec précipitation les organismes de coopération économique interalliés, dont l'efficacité était pourtant certaine, et qui auraient pu, par un système de contingents, donner à chacun sa part, rétablir peu à peu les transports et le crédit, contrôler les changes. Mais les milieux d'affaires anglais étaient aveuglés par le mirage d'une reprise immédiate du commerce extérieur. De là cette campagne irrésistible (2), contre les barrières créées pendant les hostilités par les différents gouvernements, et un empressement intéressé à ravitailler sans entraves les pays appauvris.

La disparition de la politique de solidarité économique, loin de ramener le monde à la stabilité, engendra, dès la seconde moitié de 1919, un désordre dont la Grande-Bretagne fut la première à ressentir les effets. Aussitôt se fit jour une conception nouvelle de la situation. Plutôt que de reconnaître la part des responsabilités britanniques dans la crise qui commençait, on se trouva unanime à charger le

1. Cf. Y... *Revue d'Economie Politique* (avril 1921).

2. Cf. p. 137.

Traité de tous les maux qu'on enregistrait. Un livre célèbre, celui de Keynes, expose la thèse anglaise : le Traité est mauvais, les clauses de Réparations inapplicables ; surtout les Alliés ont méconnu cette vérité que l'Europe, avant la guerre, ne vivait que grâce à l'Allemagne ; au lieu d'affaiblir celle-ci, il faut la restaurer dans son état premier ; sinon tout l'édifice européen s'effondrera avec elle. Par conséquent : « Encourageons et aidons l'Allemagne à reprendre sa place en Europe comme créatrice et organisatrice de la richesse pour ses voisins de l'Est et du Sud. »

A tout prendre, ces idées étaient la suite indirecte mais normale de celles qu'on avait vu se manifester dès l'armistice : pour rendre au plus tôt aux Etats appauvris leur place dans le commerce international, pour restaurer leur crédit et leur change, une paix « blanche » était nécessaire. Il est bien évident d'ailleurs, que l'Allemagne n'a rien négligé pour faire pénétrer dans les milieux d'affaires anglais — dont l'action politique est si forte — cette idée qu'il était indispensable de liquider les créances alliées et de supprimer les barrières douanières et les mesures de sécurité, dont le maintien risquait de retarder indéfiniment la reprise des affaires.

Mais il y a à la base de cette thèse anglo-allemande une erreur fondamentale qu'aucun sophisme ne peut masquer et qui a été relevée magistralement par le délégué économique français à Gênes, M. Daniel Serruys, dans un exposé où était proposée en même temps une solution conforme à l'équité et à la vérité économique. Il fit remarquer que la proposition allemande ne comportait aucune réserve et prévoyait, dans un but de réorganisation générale, l'application par chaque Etat européen de la clause de la nation favorisée à tous les autres.

Or, si le Traité de paix avait prévu un traitement inégal entre les puissances alliées et associées et les nations ex-ennemies, c'était parce que ce régime apparaissait à tous comme un principe de justice élémentaire : ceux qui avaient subi des destructions poursuivies avec une méthode impitoyable étaient dans l'impossibilité de reconnaître aux autres un traitement égal, puisqu'ils se trouvaient dans un état absolu d'infériorité. On s'était dit : *pas d'égalité de droit quand il y a inégalité de fait* ; et l'on avait eu soin de prévoir des garanties spéciales pour les régions qui avaient été dévastées par la guerre. Après trois ans, le monde n'était pas revenu dans des conditions telles que l'on pût envisager une règle universelle pour équilibrer des positions qui restaient profondément différentes, ne serait-ce que par l'effet de l'affolement des changes. Pour faire cesser un état néfaste d'isolement et de nationalisme économique, une politique générale de traités de commerce serait nécessaire, et suffirait très probablement.

Il faut prendre garde, surtout, que l'Allemagne était vraiment mal venue à se plaindre des entraves apportées au commerce international. Le tableau dressé par Hirsch est exact, mais il oublie, avec une mauvaise foi évidente, de dire que c'est l'Allemagne qui a désorganisé le commerce international par ses méthodes artificielles, déloyales, inadmissibles ; et c'est ce qui rend insoutenable la thèse allemande.

Car il n'appartenait peut-être pas à l'Allemagne de trouver elle-même une solution au problème des Réparations ; encore qu'il eût été de son intérêt d'aider à la chercher. On peut admettre, à la rigueur, qu'elle n'ait mis aucune ardeur à remplir ses obligations, puisque, aussi bien, on la laissait à peu

près libre de n'en rien faire. Ce n'était assurément pas loyal, mais c'était assez naturel et, en tout cas, bien allemand. Mais l'Allemagne aurait pu se dérober à la contrainte illusoire de ses créanciers, sans, pour cela, troubler profondément leur vie économique. Elle aurait pu ne pas payer; elle aurait dû faire en sorte de ne pas nuire.

Or, au lieu d'éliminer les causes de perturbation, l'Allemagne les a, au contraire, systématiquement développées.

*
* *

La politique financière de l'Allemagne.

La politique financière allemande depuis la paix s'est tra-
duite par la destruction méthodique de sa monnaie nationale.

C'est une prétention injustifiable que de vouloir attribuer aux charges des Réparations cet anéantissement du mark. Du 1^{er} mai 1921 au 30 avril 1922, l'Allemagne a versé 1.870.000 marks or, dont 1.300.000 en espèces. A cette même date du 30 avril, le total des livraisons allemandes montait à 7 milliards 1/2 de marks or. Ce ne sont pas là des sommes telles que leur seul versement ait pu faire tomber le mark, à New-York, de 1,37 (décembre 1920) à 0,05 (septembre 1922). Aussi bien est-il permis de remarquer que, pendant cette même période, la France a effectué des paiements à l'extérieur d'un ordre de grandeur sensiblement égal, et sans dommages pour son change.

Mais rien n'a été fait en Allemagne, depuis Erzberger, pour rétablir sur des bases saines les finances de l'Empire. Il est bien évident, d'ailleurs, qu'en se réservant de fixer le mon-

tant de leurs créances d'après la situation financière de l'Allemagne, en même temps qu'ils laissaient au Gouvernement allemand le soin de réunir les ressources nécessaires, les Alliés devaient s'attendre à voir le Gouvernement tenir les caisses de l'Etat constamment vides : rien n'a été négligé dans ce but.

Tout a été dit sur les folles prodigalités du Reich : rachat des chemins de fer et des canaux, indemnités et subsides aux armateurs, vente à bas prix des denrées alimentaires essentielles, ouvertures de crédits et subventions à tout propos.

En contre-partie, aucun effort sérieux pour asseoir et faire payer les impôts nécessaires. Bien mieux, le budget, à ce que proclame le ministre des Finances lui-même, « est le meilleur moyen d'agitations dont dispose le peuple allemand ». C'est encourager, sinon pratiquer, les pires manœuvres ; car il y a eu manœuvre, et aucun doute ne semble pouvoir exister sur ce point.

Depuis 1920, l'Allemagne industrielle et commerçante vit sur le décalage entre la valeur intérieure du mark et sa valeur extérieure. C'est grâce à cet écart que les exportateurs allemands ont pu établir des prix systématiquement inférieurs à ceux de leurs concurrents, et ont réussi à reparaitre victorieusement sur tous les marchés.

Mais la chute du pouvoir d'achat de la monnaie est moins rapide à l'intérieur — où il détermine le prix de revient — qu'à l'extérieur — où il fixe le prix de vente ; ce retard n'est que temporaire : sous un régime d'inflation continue, les prix intérieurs rejoignent les prix mondiaux dans des délais régulièrement décroissants.

Or, chaque fois que cet ajustement a été, en Allemagne, sur le point de se produire, chaque fois que ce dumping profitable allait cesser, on a vu le mark effectuer une chute aussi soudaine qu'opportune. Il suffit de comparer les pourcentages d'augmentation des prix de gros allemands et ceux de la dépréciation du mark par rapport au dollar, pour constater ces phénomènes périodiques qu'on ne saurait, en tout état de cause, attribuer exclusivement à la Providence.

Une première fois, en août 1921, on voit le nombre indice des prix de gros atteindre 1.917, tandis que le pourcentage de dépréciation du mark est de 1.996. Les deux courbes vont se rejoindre. L'écart, qui mesure la marge bénéficiaire de l'industrie allemande, va se combler : il était de 157 points en mai, de 281 en juin, de 401 en juillet ; il n'est plus que de 79. Mais, subitement, le décalage reparait : 376 pour septembre, 1.010 pour octobre, 2.571 pour novembre.

Ces circonstances inespérées vont se répéter. Car les lois économiques, dont des perturbateurs mystérieux ont troublé le jeu, tendent à combler cet écart si nécessaire à l'Allemagne. En février 1922, pour la seconde fois, la conjonction des prix intérieurs et des prix mondiaux semble proche ; en mars, 1.400 points les séparent de nouveau. Enfin, la manœuvre se répète une troisième fois en septembre-octobre 1922.

Mais c'est ici le terme de ce qu'on a pu appeler « la folle aventure de l'industrie allemande ».

Folle aventure, car l'intérêt évident des grands industriels allemands était de prolonger le plus longtemps possible la chute du mark, puisque, au voisinage de zéro, il n'y a plus place pour de nouveaux décalages. Et, par conséquent, même en jouant sur la baisse du mark, ils devraient, rationnellement,

la retarder. Ils auraient pu ainsi obtenir une allure moins brutale et faire durer, assez longtemps peut-être, une période féconde en profits. Il aurait suffi de se prêter à une politique fiscale normale et de rapatrier une partie au moins des devises saines que leurs ventes à l'étranger leur procuraient. Il est certain, au contraire, que toutes les disponibilités à l'étranger ont été investies sur place.

C'est donc l'inflation seule, mais à doses massives, qui a financé cette étrange politique dont le cycle s'achève aujourd'hui : 66.800 millions de marks en circulation au 31 décembre 1920 ; 169.200 millions au 30 juin 1922 ; 316.800 millions au 30 septembre. Comme conséquence directe de ces chiffres astronomiques, le mark tombe à 0,03 7/16, à New-York, le 15 octobre : une monnaie dépréciée à ce point n'a plus de valeur économique.

Cette catastrophe que l'industrie allemande n'a peut-être pas, à proprement parler, provoquée, mais dont elle partage certainement la responsabilité avec un gouvernement affaibli, elle l'a prévue et s'y est préparée. Il semble qu'elle espère faire table rase du passé, se débarrasser des charges de la guerre et de la défaite, et repartir, allégée, vers de nouvelles conquêtes économiques ; d'autant plus librement qu'en janvier 1923, viennent à terme les clauses du Traité de paix concernant les tarifs douaniers. Au besoin, pour franchir la période la plus difficile et prévenir une crise industrielle trop grave, on utilisera, comme volant, les Réparations en nature.

Mais l'effondrement du mark n'est pas qu'un problème allemand, c'est un problème international qui, pour nous autres Français, conditionne étroitement la question des Réparations.

CONCLUSION

De quelque façon que l'on envisage la question, à part quelques livraisons de détail en capital, l'Allemagne ne peut verser que l'excédent de ses exportations sur ses importations. Il faut donc qu'elle travaille plus et consomme moins. Notre point de vue est en cela très voisin de l'intérêt économique de l'Allemagne, car il réclame le développement de son activité, et lorsque la charge des Réparations ne pèsera plus sur la production allemande, celle-ci bénéficiera pendant longtemps des prix de revient avantageux et des débouchés que cette politique lui aura procurés.

Quelles que soient les décisions que nous pourrions prendre, il semble que deux points essentiels ne doivent pas être perdus de vue :

Le premier, puisqu'il s'agit, avant tout, de rétablir la vie économique allemande, est que la crise qui va nécessairement éclater en Allemagne laissera intacte son armature industrielle et son immense capacité de production. Après avoir disjoint autrefois deux problèmes connexes, il ne faut pas aujourd'hui confondre la situation financière de l'Allemagne avec sa situation économique : la première est désespérée, la seconde n'est que compromise ; car ce qui fait la richesse d'un pays, ce n'est pas l'aspect de son budget et de son change,

c'est l'état de ses biens matériels et de sa production. L'industrie allemande peut être, temporairement, troublée ; le capital industriel a été certainement accru depuis la paix. La crise économique sera due uniquement à l'anarchie financière ; en mettant fin à celle-ci, nous réduirons celle-là.

Le second point dont il importe de se souvenir, malgré tous les sophismes qu'on nous opposera, est que la chute du mark n'a pas été due aux charges des Réparations, jusqu'à présent illusoires, et que, par conséquent, il n'y a lieu, en aucune façon, de les supprimer sauf à en ajuster, en échange de garanties certaines, les méthodes de paiement.

Paris, 17 novembre 1922.

Vu : le Président de la thèse,
GERMAIN MARTIN

Vu : le Doyen,
F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL

BIBLIOGRAPHIE

I. — Ouvrages consultés.

- BARDOUX (J.). — *De Paris à Spa*. Alcan, Paris, 1921.
- BAUMONT ET BERTHELOT. — *L'Allemagne, lendemain de Guerre et de Révolution*. Colin, Paris, 1922.
- BRUNET. — *La Constitution allemande du 11 août 1919*. Payot, Paris, 1921.
- BULOW (Prince de). — *La politique allemande*. Ch. Lavauzelle, Paris, 1914.
- CARNOT (G.). — *L'Etatisme*. Payot, Paris.
- CLAUDE (G.). — *La Synthèse de l'Ammoniaque*. Lang, Paris, 1921.
- ERZBERGER. — *Souvenirs de guerre*. Paris, 1921.
- FABRE-LUCE (A.). — *La Crise des Alliances*. Société d'études et d'informations économiques. Paris, 1922.
- FALKENHAYN (E. Von). — *Le Commandement suprême de l'Armée allemande, 1914-1916*. Lavauzelle, Paris, 1920.
- FONTANA-RUSSO. — *Traité de politique commerciale*. Giard et Brière, Paris, 1908.
- FRANÇOIS-PONCET (A.). — *La France et le problème des Réparations*. Paris, 1922.
- GÉRARD (J.-W.). — *Mémoires*. Payot, Paris, 1918.
- GERMAIN-MARTIN. — *Problèmes financiers d'après-guerre : les Réparations*. Paris, 1922.
- GIGNOUX (C.-J.). — *L'Arsenal de Roanne et l'Etat industriel de guerre*. Roanne, 1920.
- HAUSER. — *Colonies allemandes impériales et spontanées*. Paris, 1900.
- *Les méthodes allemandes d'expansion économique*. Paris, 1916.

- HERZOG (S.). — *Le plan de guerre commerciale de l'Allemagne*. Payot, Paris, 1919.
- KEYNES (J.-M.). — Les conséquences économiques de la paix. *Nouvelle Revue Française*, Paris, 1920.
- *Nouvelles considérations sur les conséquences de la Paix*. Stock, Paris, 1922.
- LÉON (X.). — *Fichte et son temps*. Colin, Paris, 1922.
- LÉVY (R.-G.). — *La Juste Paix*. Plon, Paris, 1922.
- LUDENDORFF (E.). — *Souvenirs de guerre*. Payot, Paris, 1921.
- MILHAUD (E.). — *L'Economie publique*. Paris, 1912.
- NOGARO (B.). — Réparations, dettes interalliées et restauration monétaire. *La presse universitaire*, Paris, 1922.
- PARDAILHÉ-GALABRUN. — L'organisation économique de l'Allemagne pendant la guerre. *La vie universitaire*, Paris, 1922.
- PILLET (A.). — *Le Traité de Paix de Versailles*. Marcel Rivière, Paris, 1920.
- PINOT (R.). — *Le Comité des Forges de France au Service de la Nation*. Paris, 1919.
- RAPHAËL (G.). — *Walther Rathenau*. Payot, 1919.
- REINACH (T.). — *La Législation économique allemande pendant la guerre actuelle*. 3 vol. Imprimerie Nationale, Paris, 1916-1918.
- RIST (Ch.). — *Les Finances de guerre de l'Allemagne*. Payot, Paris, 1921.
- NOGARO ET MOYE. — *Législation douanière*. Colin, Paris, 1910.
- RATHENAU (W.). — *Deutschlands Rohstoff Versorgung*. Berlin, 1917.
- SAYOUS (A.-E.). — *Les effets du blocus économique de l'Allemagne*. Paris, 1915.
- TANNENBERG. — *La plus grande Allemagne*. Payot, Paris, 1920.
- TARDIEU (A.). — *La Paix*. Payot, Paris, 1921.
- TARLÉ (A. de). — *La préparation de la lutte économique par l'Allemagne*. Payot, Paris, 1919.
- TRENDELENBURG (E.). — Reichs-Kommissär für Aus und Einfuhr Bewilligung : Weltwirtschaftskrise und Aussenhandel. *Deutsche Hochschule für Politik*, Berlin, 1921.

WOLFF (Dr E.). — *Die Haltung aus Vorkriegsverträgen nach dem Vertrag von Versailles*. Kiel, 1922.

II. — Périodiques.

L'Action nationale. Paris.

1918. Avril. — HAUSER : La paix allemande et la question de Briey.

— Mai. — PAWLOSWSKI : Le plan ennemi.

1919. Avril. — CH. RIST : Indemnité de guerre et commerce international.

1922. Janvier. — B. NOGARO : Le problème des Réparations.

— Mars. — J. CLAUDE : La restauration européenne et la politique de M. Lloyd Georges.

— Septembre. — C.-J. GIGNOUX : La folle aventure de l'Industrie allemande.

Auslandspost. Berlin.

Annales du Commerce extérieur. Paris.

Bank (Die). Berlin.

1918. Mai. — LANSBURGH : Les grandes banques berlinoises en 1917.

— Décembre. — LANSBURGH : De l'Economie de guerre à l'Economie de paix.

1920. Février. — HAASE : La pénétration du capital étranger dans la vie économique allemande.

— Mai. — LANSBURGH : L'approvisionnement de l'Allemagne en matières premières.

Bank-Archiv. Berlin.

1919. Février. — RAUBENBERG : Prix et moyens de paiement des importations destinées à notre ravitaillement.

Bulletin de la Société d'encouragement pour l'Industrie Nationale. Paris, 1918.

Mai. — JAURÉGUY : L'industrie allemande et la guerre.

Bulletin de l'Association française pour la lutte contre le chômage, 1919. Le marché du travail en Allemagne, avant et depuis l'armistice.

Bulletin de Statistique et de Législation comparée du Ministère des Finances. Paris.

Bulletin du Bureau d'Etudes de l'Information diplomatique. Paris.

Bulletin Financier. — Haut-Commissariat de la République dans les Provinces du Rhin.

Bulletin Quotidien de la Société d'Etudes et d'Informations économiques. Paris.

Bulletin de la Société de Statistique. Paris.

1918. Mars. — Le charbon allemand pendant la guerre.

Correspondant (Le).

1918. Mars. — MAX TURMAN: Quelques caractères de l'expansion économique allemande.

— Juillet. — FRÉCERY: La politique alimentaire de l'Allemagne.

Deutsche Politik. Berlin.

1920. Mai. — SCHULZE-GÆVENITZ. Négociations économiques franco-allemandes.

Deutscher Aussenhandel. Berlin.

1919. Juillet. — ELLINGER: L'Allemagne et la reconstruction du Nord de la France.

1921. Septembre. — FULD: Importations françaises en Allemagne.

Economie Nouvelle (L'). Paris.

1921. Septembre. — SAINT-GALL: Le régime commercial allemand.

Economiste Européen (L'). Paris.

1918. Janvier. — E. THÉRY: Une réponse au Dr Helfferich.

— Août. — E. THÉRY: La situation économique et financière de l'Allemagne.

Economiste Français (L'). Paris.

1918. Septembre. RAFFALOVITCH: Aspects de la situation économique en Allemagne.

1919. Mars. — GASTON CADOURNE: Le ravitaillement de l'Allemagne.

Expansion Economique (L'). Paris.

1918. Février: PETIT: La question du charbon en Allemagne.

MAX ANDRÉ: L'après-guerre en Allemagne.

Avril: PETIT: La guerre économique en Allemagne.

1919. Janvier. PETIT : Le travail accompli depuis l'armistice en Allemagne.
HITIER : Chroniques.
Frankfurter Zeitung. Francfort.
1921. Septembre. — FULD : Le commerce franco-allemand.
Génie Civil (Le). Paris.
1918. Février. — TRIBOT-LASPIÈRE : L'approvisionnement de l'Allemagne en minerai de fer.
Grande Revue (La). Paris.
1918. Juillet. — JACQUES : Les banques allemandes et leur rôle économique.
1919. Mai. — G. RAPHAEL : L'Office allemand de la paix.
Jahrbücher für National Ökonomie und Statistik. Berlin.
1918. Février. — HERBERT-HALLE : Les mesures législatives d'Empire destinées à assurer l'alimentation allemande pendant la guerre.
Octobre. — CROHN : L'exportation et la guerre économique.
GURADZE. Les prix du pain à Berlin.
1919. Janvier. — CROHN-WOLFGANG : Notre approvisionnement en matières premières et la guerre économique.
Mai. — MUELLER : La Législation économique allemande.
Industrie und Handelzeitung. Berlin.
- Journal des Economistes*. Paris.
1918. Mars. — R. MOREUX : Les besoins allemands de matières premières à l'importation.
1919. Novembre. — H. DE GUICHEN : Le problème agricole allemand pendant et après la guerre.
Monatliche Nachweise über den auswärtigen Handel Deutschlands. Berlin.
- Questions pratiques*. Lyon.
1922. Septembre. — C.-J. GIGNOUX : L'organisation du Conseil économique en Allemagne.
Reichsgesetzblatt. Berlin.
- Revue d'Economie Politique*. Paris.
1921. Mars-avril. — Y. : La question des Réparations depuis la paix.
Revue de Paris. Paris.

J. DESCAMPS : La vie financière.

Revue des Deux-Mondes. Paris.

1918. Novembre. — André LEBON : La stratégie économique de l'Allemagne.

Revue des Etudes Coopératives. Paris.

1922. Avril. — C.-J. GIGNOUX : La politique commerciale de la France depuis 1914.

Revue des Sciences Politiques. Paris.

1916. Avril. — E. D'EICHTAL : La taxation des prix en Allemagne.

Revue Economique Internationale. Bruxelles.

1922. Septembre. — Pierre GUÉBHARD : La débâcle monétaire de l'Allemagne.

Revue politique et parlementaire. Paris.

1922. Janvier. — F. ACHARD : La situation de l'Allemagne et les Réparations.

— Février. — F. JENNY : La capacité et les moyens de paiement de l'Allemagne.

— Octobre. — COLSON : Les Réparations.

Schmollers Jahrbuch. Berlin.

1919. Mai. — THIESS : L'alimentation allemande au début de la 5^e année de guerre.

BRODNITZ : Le blocus économique pendant la guerre mondiale.

MEYER : Le monopole des céréales.

Sozialistische Monatshefte. Berlin.

1919. Février. — HAMBURGER : La reconstitution des régions dévastées ; un devoir pour la politique allemande.

Statistische Jahrbücher für das deutsche Reich. Berlin.

Wirtschaft und Statistik. Berlin.

III. — Documents.

Department of overseas Trade. General Report on the industrial and economic situation in Germany in december 1920. London, 1921.

International Chamber of Commerce, Congress, London, 1921.
The indemnity and its effects on Trade.

Manchester Guardian Commercial. La Reconstruction de l'Europe

- Mémoire à l'Académie des Sciences morales et politiques. Germain-Martin. Paris, 1921.
- Ministère des Affaires étrangères : Conventions d'armistice passées avec la Turquie, la Bulgarie, l'Autriche, la Hongrie et l'Allemagne, par les Puissances alliées et associées. Paris, 1919.
- Traité de Paix entre les Puissances alliées et associées de l'Allemagne et Protocole, signés à Versailles le 28 juin 1919. Paris, 1919.
- Ministère du Commerce et de l'Industrie. Tableau des conditions économiques de la paix allemande. Paris, 1918.
- Recueil des ordonnances, instructions et décisions de la Haute Commission interalliée des territoires rhénans, 1921.
- Reichskommissariat für Aus-und-Einfuhr Bewilligung (Amtliches Handbuch der Aussenhandel Kantralle). Berlin, 1921.
- Supreme Economic Council. Armistice negotiations with Germany, november 11. 1918, march 14. 1919. Principal agreement and other documents relating to Food, Finance, Schipping and general economic arrangements. Paris, march 1919.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	5
I. — L'Avant-Guerre	11
<i>Le régime douanier allemand en 1914</i>	11
<i>Le commerce extérieur allemand</i>	16
II. — La Période de Guerre.	27
A. — <i>Le Blocus et le développement de l'Etatisme</i>	27
Le Blocus	27
L'Etatisme	32
Les relevés d'approvisionnement	36
La fixation et le contrôle des prix.	38
B. — <i>L'Economie allemande de guerre</i>	48
L'Alimentation.	48
Le blé et les céréales panifiables	54
Les pommes de terre	61
L'Office de guerre des vivres.	67
L'Industrie	73
L'Office des matières premières	73
Les charbons	84
Les métaux	87
Les textiles	93
Le Commerce extérieur.	97
Les importations	97
Les exportations.	100
Les mesures destinées à corriger le déséquilibre de la balance des comptes.	102
C. — <i>La Préparation de l'Après-Guerre</i>	108
Les buts	108
Les moyens	114
Les résultats	117

III. — Le retour à la Paix	127
A. — <i>Le régime de l'Armistice</i>	127
La levée du Blocus	127
Le ravitaillement de l'Allemagne	135
B. — <i>Le régime du Traité de Versailles</i>	139
La constitution de Weimar.	139
Les clauses économiques du Traité de Versailles.	142
Le paiement des droits de douane en or	148
C. — <i>Le Contrôle du Commerce extérieur</i>	151
Le régime des importations	151
Le régime des exportations.	154
Les négociations avec les Alliés	170
Le commerce extérieur allemand après la guerre	173
IV. — La Politique commerciale allemande et les Répara- tions	175
<i>Le Traité de paix et les Réparations</i>	175
<i>La Thèse allemande : La réciprocité économique condition</i> <i>des Réparations</i>	180
<i>Une Thèse anglo-allemande : la réciprocité économique</i> <i>condition de la reconstruction européenne</i>	185
<i>La Politique financière de l'Allemagne</i>	190
CONCLUSION	194

